

Qualitätsmanagement bei öffentlichen Auftragsvergaben: neue Anforderungen an ein Qualitätsmanagement bei komplexen IT-Ausschreibungen

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hochschule Harz, FB Verwaltungswissenschaften. (2015). *Qualitätsmanagement bei öffentlichen Auftragsvergaben: neue Anforderungen an ein Qualitätsmanagement bei komplexen IT-Ausschreibungen*. (Local Government Transformation, 2). Halberstadt. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-437573>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Stefanie Peckhaus

Qualitätsmanagement bei öffentlichen Auftragsvergaben

Neue Anforderungen an ein Qualitätsmanagement
bei komplexen IT-Ausschreibungen

Schriftenreihe

Local Government Transformation

des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften

Hochschule Harz

2/2015

Stefanie Peckhaus: Qualitätsmanagement bei öffentlichen Auftragsvergaben.
Neue Anforderungen an ein Qualitätsmanagement bei komplexen IT-Ausschreibungen, Halberstadt 2015

Heft 2 der Schriftenreihe Local Government Transformation des Fachbereichs
Verwaltungswissenschaften Hochschule Harz, 2015

Redaktion:
Thomas Schneidewind / Jens Weiß
Hochschule Harz
Fachbereich Verwaltungswissenschaften
Domplatz 16
38820 Halberstadt
www.hs-harz.de

Halberstadt 2015

© Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	4
1.1 Problemstellung und Ausgangssituation	4
1.2 Zielsetzung.....	5
2. Grundlagen des Qualitätsmanagements	6
2.1 Ziele des Qualitätsmanagements	6
2.2 Begriff der Dienstleistungsqualität	8
2.3 Anforderungen an ein ganzheitliches Qualitätsmanagement.....	14
2.4 Prozessmanagement als Erweiterung des Qualitätsmanagements	16
3. Entwicklung eines Qualitätsmanagementansatzes für IT-Beschaffungen	20
3.1 Aufbauorganisation	20
3.2 Ablauforganisation	23
3.3 Erfolgsfaktoren und Hindernisse	24
3.3.1 Leistungspotential	24
3.3.2 Leistungsprozess	30
3.3.3 Leistungsergebnis	33
4. Fazit	34
5. Literatur- und Quellenverzeichnis.....	37
Abkürzungsverzeichnis	41
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	42

1. Einleitung

1.1 Problemstellung und Ausgangssituation

„Die öffentliche Beschaffung stellt in Deutschland einen beachtlichen Wirtschaftsfaktor dar.“¹ Rund 30.000 öffentliche Stellen in Deutschland erteilen privaten Unternehmen Aufträge über Bauleistungen, Dienstleistungen und Lieferungen.² Das jährliche Beschaffungsvolumen wird auf ca. 300 Milliarden Euro geschätzt.³ Die nachgefragten Leistungen sind vielfältig und reichen von Büromaterialien über die Lieferung von Personenkraftfahrzeugen bis hin zu komplexen Bauvorhaben. Im Fokus der folgenden Überlegungen liegt die Beschaffung von Leistungen aus dem Bereich der Informations- und Telekommunikationstechnologie (ITK).

Im Jahr 2013 wurden mehr als 6.100 Ausschreibungen im ITK-Bereich registriert.⁴ Durch den technischen Wandel in den letzten Jahrzehnten ist die Informationstechnologie (IT) zu einem wesentlichen Bestandteil für nahezu alle Unternehmen und Organisationen geworden. Der Einsatz moderner ITK ermöglicht es, den beruflichen Alltag zu erleichtern und ein effizientes Arbeiten zu ermöglichen. Doch die IT-Branche ist sehr heterogen und schnelllebig. Was vor einem Jahr noch modern war, ist heute schon wieder veraltet und durch Nachfolgemodelle ersetzt wurden.

Mehr als die Hälfte der IT-Ausschreibungen verteilt sich auf die Beschaffung von Hardware wie etwa PCs, Druck- und Kopiergeräte, Netzwerkkomponenten, Server sowie Multimedia-Ausstattung. Daneben bilden die Lieferung von Programm-lizenzen (z.B. von Citrix und Microsoft), Softwareprojekte für die allgemeine DV-Sicherheitsadministration wie bspw. Firewallsysteme sowie individuelle IT-Entwicklungs- und Unterstützungsleistungen den Schwerpunkt der Ausschreibungen.⁵

Während der Bedarf an IT-Lösungen weiter wächst, nimmt die Komplexität der vergaberechtlichen Regelungen zu.⁶ Nach der Vergaberechtsreform im Jahr 2009 steht nun die nächste Reform vor der Tür.⁷ Mit der neuen Richtlinie der Europäi-

¹ Rösler (2013), S. 1.

² Vgl. Ley/Wankmüller (2012), S. 6.

³ Vgl. Ley/Wankmüller (2012), S. 1.

⁴ Vgl. Goetze (2014), S. 41.

⁵ Vgl. Goetze (2014), S. 41.

⁶ So hat ein Großteil der Bundesländer in den letzten Jahren Landesvergabegesetz erlassen, die soziale Aspekte wie Tariftreue und Frauenförderung oder Anforderungen an eine umweltfreundliche Beschaffung konkretisieren, vgl. Karstedt-Meierrieks (2013), S. 61.

⁷ Die Vergaberechtsreform 2009 bewirkte u.a., dass mittelständische Interessen angemessen zu berücksichtigen sind und dass soziale, innovative sowie umweltfreundliche Anforderungen an den Auftragnehmer gestellt werden können, vgl. Keller-Stoltenhoff (2009), o.S.

schen Union (EU) steht die Bundesrepublik vor der Herausforderung, die Vorgaben der EU in den nächsten Jahren in nationales Recht umzusetzen.⁸ Das oberste Ziel der EU-Richtlinie ist „die Vereinfachung und Flexibilisierung der Vergaberegeln und -verfahren“⁹. Ob dieses Ziel erreicht wird, bleibt abzuwarten.

Bis dahin können die Vergabestellen dafür sorgen, den Prozess der öffentlichen Auftragsvergabe zu vereinfachen und flexibler zu gestalten, sofern es die bisherigen Vergaberegulungen zulassen. Dass die Beschaffungen von IT-Leistungen einer Vereinfachung und Flexibilität bedürfen, zeigen sowohl die bereits angedeutete Heterogenität und Schnelllebigkeit des IT-Marktes als auch die unterschiedlichen Anforderungen beim öffentlichen Auftraggeber, die mit Akzeptanz- und Kommunikationsproblemen einhergehen. Während die Verwaltungswissenschaftler und Juristen in den Vergabestellen die vergaberechtlichen Regelungen im Blick behalten, möchten die Informatiker innerhalb der öffentlichen Verwaltung schnellstmöglich ihre Bedarfe in Sachen Hard- und Software gedeckt haben. Jede Seite nutzt ihre eigenen Fachbegriffe und stellt unterschiedliche Anforderungen an die IT-Beschaffung.

1.2 Zielsetzung

Die zentrale Zielsetzung dieser Arbeit besteht darin, einen Qualitätsmanagementansatz für IT-Vergaben zu entwickeln, um die Qualität der Ausschreibungen zu erhöhen. Hierfür werden die Prozesse der öffentlichen Auftragsvergabe von IT-Leistungen betrachtet. Dabei könnten die internen Vorbereitungsaufgaben innerhalb des Vergabeprozesses die maßgebenden Erfolgsfaktoren für die Steigerung der Qualität darstellen. Doch zunächst muss geklärt werden, was unter Qualität von IT-Beschaffungen verstanden wird. Handelt es sich dabei ausschließlich um das Ergebnis der öffentlichen Auftragsvergabe, d.h. um die Lieferung der entsprechenden Hard- und Software? Oder sind weitere Qualitätsaspekte zu berücksichtigen?

Des Weiteren soll der Frage nachgegangen werden, ob eine Prozess- und Qualitätsoptimierung mit dem Vergaberecht vereinbar ist. Oftmals wird unterstellt, dass das Vergaberecht blockiert und die Bedarfsstellen dadurch nicht die gewünschte Leistung erhalten. Das Ziel dieser Arbeit liegt dennoch nicht darin, die vergaberechtlichen Vorschriften zu ändern, sondern unter den bestehenden Bedingungen des Vergaberechts die Prozesse zu optimieren. Es soll also nicht die Qualität der

⁸ So wird bspw. die Verwendung der elektronischen Kommunikation bis Mitte 2018 für alle Mitgliedstaaten verpflichtend, siehe hierzu Kapitel 0.

⁹ Oertzen/Becker (2013), S. 53.

rechtlichen Regelungen betrachtet und bewertet werden. Vielmehr sind die wesentlichen Erfolgsfaktoren herauszukristallisieren, die zu dem gewünschten Erfolg beitragen, und gleichzeitig die Hindernisse aufzudecken, die dem Erfolg von qualitativ hochwertigen IT-Ausschreibungen im Wege stehen. Möglicherweise versperren die vergaberechtlichen Regelungen den Weg zur Qualitätserhöhung.

2. Grundlagen des Qualitätsmanagements

2.1 Ziele des Qualitätsmanagements

Abgeleitet aus dem lateinischen „qualitas“ bedeutet Qualität die Beschaffenheit, Eigenschaft oder der Zustand eines Produktes oder einer Leistung.¹⁰ Das Deutsche Institut für Normung (DIN) definiert den Qualitätsbegriff wie folgt: „Qualität ist die Gesamtheit von Merkmalen (und Merkmalswerten) einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen“¹¹. Um die Qualität beurteilen zu können, gilt es, bestimmte Anforderungen festzulegen und diese in Bezug auf deren Erfüllung „unter die Lupe“ zu nehmen. Qualität zu beurteilen bedeutet also die Leistungsfähigkeit eines Produktes oder einer Dienstleistung zu messen.¹² Werden die aufgestellten Kriterien nicht erfüllt, so kann von einer geringen Qualität ausgegangen werden.

Die Planung, Steuerung und Kontrolle aller Aktivitäten, die notwendig sind, um die Qualität einer Leistung oder eines Produktes zu beurteilen und zu erhöhen, werden als Qualitätsmanagement bezeichnet.¹³ In diesem Kapitel werden die Grundlagen des Qualitätsmanagement kurz vorgestellt, indem dessen Anforderungen und Ziele, die Besonderheiten der Dienstleistungsqualität sowie das Prozessmanagement als Erweiterung des Qualitätsmanagements in den Blickpunkt rücken.

Der Qualitätsbegriff hat sich im Laufe der Zeit stark verändert. Zunächst zielte ein Qualitätsmanagement darauf ab, die Auslieferung fehlerhafter Produkte zu verhindern, indem nach der Produktion eine Kontrolle einschließlich Fehlersuche stattfand. Dabei erfolgte keine systematische Suche nach Fehlern während des Erstellungsprozesses. Um Mängel bereits während der Produktion aufzudecken und

¹⁰ Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 36f. sowie Bruhn (2013a), S. 30.

¹¹ Deutsche Gesellschaft für Qualität (1996), S. 9. Die DIN EN ISO 9000-Reihe ist ein seit Ende der 80er Jahre aufgebautes und erweitertes internationales Regelwerk. Der Schwerpunkt der DIN-Norm ist die Dokumentation der Prozesse und des Qualitätsmanagementsystems. Es werden Anforderungen definiert, an denen sich eine Organisation beim Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems orientieren kann und die sicherstellen sollen, dass bestimmte Qualitätsstandards in den Prozessen und Verfahrensweisen gewährleistet werden. Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 198f. sowie Wesselmann/Hohn (2012), S. 230.

¹² Vgl. Bruhn (2013a), S. 33.

¹³ Vgl. Schneider/Geiger/Scheuring (2008), S. 208.

teure Endkontrollen zu vermeiden, wurde begonnen, die Prozesse zu betrachten.¹⁴ Das Qualitätsmanagement beschäftigte sich mit den Strukturen und Rahmenbedingungen eines Prozesses, um mögliche Fehler dort zu vermeiden, wo sie entstehen. In den 80er Jahren rückte immer mehr der Gedanke der Kundenorientierung in den Mittelpunkt des Interesses. Die Erwartungen und Bedürfnisse des Kunden sind seitdem bei der Optimierung der Produkte und Prozesse zu berücksichtigen.¹⁵ Man begann Qualität als das zu bezeichnen, „was der Kunde als solche wahrnimmt“¹⁶.

Im Zentrum des modernen Qualitätsmanagements steht der Kunde. Er bestimmt nach h. M. die Anforderungen an die Qualität.¹⁷ Die Kunden sind die Abnehmer eines Produktes oder einer Leistung. Ziel des Qualitätsmanagements ist es, dass die Kunden mit den Produkten oder Dienstleistungen zufrieden sind. Indem die Qualität der erhaltenen Leistung verbessert wird, wird eine Erhöhung der Kundenzufriedenheit angestrebt.¹⁸ Damit geht zudem eine Verbesserung des Images der Organisation einher.¹⁹

Außerdem verfolgt das Qualitätsmanagement das Ziel, die Mitarbeiterzufriedenheit durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Prozesse zu erhöhen.²⁰ Verwaltungsabteilungen mit Querschnittsfunktionen erstellen Leistungen für andere Bereiche innerhalb der Organisation, um deren Bedürfnisse zu befriedigen. Bei diesen internen Leistungsprozessen werden daher die Mitarbeiter zu Kunden der Leistung.²¹ Die Mitarbeiter legen in diesen Fällen dementsprechend die Anforderungen an die Qualität der Leistung fest. Die Mitarbeiterzufriedenheit kann folglich als Teilaspekt der Kundenzufriedenheit angesehen werden.²²

Neben der Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit zielt das Qualitätsmanagement darauf ab, den Ablauf der Prozesse zur Leistungserstellung wirtschaftlicher zu gestalten, indem die Kosten gesenkt und der Aufwand möglichst reduziert wird.²³

¹⁴ Vgl. Wesselmann/Hohn (2012), S. 228.

¹⁵ Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 38, Bruhn (2013a), S. 41 sowie Bruhn (2013b), S. 29.

¹⁶ Wesselmann/Hohn (2012), S. 228.

¹⁷ Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 37 sowie Bruhn (2013a), S. 31.

¹⁸ Vgl. Schneider/Geiger/Scheuring (2008), S. 209.

¹⁹ Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 47, Bruhn (2013b), S. 29 und Wesselmann/Hohn (2012), S. 229f.

²⁰ Vgl. Schneider/Geiger/Scheuring (2008), S. 210.

²¹ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 449.

²² Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 43.

²³ Vgl. Schneider/Geiger/Scheuring (2008), S. 210.

Das Qualitätsmanagement beabsichtigt u.a. eine Verbesserung sowie transparente Gestaltung der Strukturen und Prozesse²⁴, so dass die Verantwortungen und Kompetenzen für jeden am Prozess Beteiligten deutlich werden.²⁵

Ein weiteres mit der Verbesserung der Prozesse verbundenes Ziel ist die Identifizierung von Schwächen, um Fehler und damit verbundene Risiken zu reduzieren. Schwächen können bspw. Doppelarbeiten sein, die mit Hilfe des Qualitätsmanagement erkannt und vermieden werden sollen. Durch die Vermeidung von Doppelarbeiten lassen sich Durchlaufzeiten beschleunigen. Neben der Kostensenkung werden auch zeitliche Vorteile erreicht.²⁶

2.2 Begriff der Dienstleistungsqualität

Die Maßstäbe für die Bewertung der Qualität von Produkten sind i.d.R. objektive Kriterien wie Material oder Haltbarkeit. Für die vorliegende Arbeit ist jedoch nicht die Produktqualität, sondern vielmehr die Qualität von Dienstleistungen maßgeblich. Da für Dienstleistungen kaum objektiv messbare Kriterien vorhanden sind, hängt die Beurteilung der Dienstleistungsqualität im Wesentlichen von subjektiven Empfindungen ab. So fließen bspw. Erfahrungen sowie Erwartungen des Kunden an die Dienstleistung in Bezug auf die Erfüllung bestimmter Zwecke und Ziele mit ein.²⁷

Eine Dienstleistung ist als Wertschöpfungsprozess aufzufassen. Er wird direkt vom Kunden ausgelöst und endet auch wieder beim Kunden.²⁸ Dienstleistungen unterscheiden sich von Sachleistungen insbesondere durch drei wesentliche Merkmale:

- Immaterialität: Dienstleistungen sind zum einen nicht greifbar und zum anderen aufgrund der Gleichzeitigkeit von Produktion und Konsumtion nicht lagerfähig oder übertragbar.²⁹ Der Prozess einer Dienstleistung lässt sich erst nach der Leistungserstellung beurteilen.³⁰
- Integration eines externen Faktors: Dienstleistungen sind von einem externen Faktor abhängig, der Abnehmer der Leistung ist. Damit wird der Ab-

²⁴ Vgl. Bruhn (2013a), S. 530.

²⁵ Siehe hierzu Bruhn (2013b), S. 29f.

²⁶ Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 47 und Wesselmann/Hohn (2012), S. 229f.

²⁷ Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 36.

²⁸ Vgl. Schneider/Geiger/Scheuring (2008), S. 193.

²⁹ Vgl. Glas (2012), S. 27.

³⁰ Vgl. Glas (2012), S. 28.

nehmer bzw. Kunde durch die Einbindung in den Prozess zum Co-Produzenten der Dienstleistung.³¹ Durch den Einfluss von außen unterliegt die Kontrolle der Dienstleistung nicht beeinflussbaren Schwankungen.

- Leistungsfähigkeit des Dienstleistungsanbieters: Für die Dienstleistungserbringung ist das Potential des Dienstleistungsanbieters wie etwa das Know-How oder die technische Ausstattung notwendig.³²

Aufgrund dieser Besonderheiten wird in der Literatur empfohlen, den Dienstleistungsbegriff anhand folgender Dimensionen zu definieren: Leistungspotential, -prozess und -ergebnis.³³ Mit Hilfe dieser Dimensionen lassen sich konkrete Aussagen über die Dienstleistungsqualität treffen (siehe Abbildung 7).

Das Leistungspotential beschreibt die Rahmenbedingungen innerhalb einer Organisation. Zur Aufgabenerledigung muss eine Organisation bspw. über ausreichendes Personal sowie weitere Ressourcen wie etwa eine funktionierende Infrastruktur und Technik verfügen.³⁴ Um die Qualität des Leistungspotentials zu beurteilen, ist der Frage nachzugehen, welche Rahmenbedingungen benötigt werden, um die Leistung den Kundenanforderungen entsprechend erbringen zu können. Der Kunde verlangt z.B. eine gute und freundliche Beratung vom Verwaltungspersonal. Die Mitarbeiter müssen daher die erforderlichen Qualifikationen und (sozialen) Kompetenzen besitzen, um eine Dienstleistung ordnungsgemäß erbringen zu können. U.a. ist es wichtig, dass die Verwaltungsmitarbeiter über verschiedene Kanäle erreichbar sind.³⁵

³¹ Vgl. Glas (2012), S. 28.

³² Vgl. Schneider/Geiger/Scheuring (2008), S. 193.

³³ Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 39 sowie Glas (2012), S. 28.

³⁴ Vgl. Bruhn (2013a), S. 41.

³⁵ Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 39f.

Dimension	Fragestellung	Beispiele
Leistungsergebnis	Was wird erreicht?	<ul style="list-style-type: none"> - Rechtmäßigkeit - Wirtschaftlichkeit - Umweltverträglichkeit - Richtigkeit - Zielerreichungsgrad
Leistungsprozess	Wie wird es erreicht?	<ul style="list-style-type: none"> - Verfahrenssicherheit - Transparenz - Pünktlichkeit - Schnelle Bearbeitung - Einhaltung von Terminen
Leistungspotential	Welche Rahmenbedingungen werden benötigt?	<ul style="list-style-type: none"> - Kompetenzen der Mitarbeiter - Soziale und fachliche Qualifikation - Auftreten, Erscheinungsbild - Beratung - Technische Ausstattung - Kommunikation und Erreichbarkeit

Abbildung 1: Dimensionen von Dienstleistungsqualität (Beispiele)

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 40 sowie Bruhn (2013a), S. 45.

Zum Leistungsprozess gehören die Kriterien, die sich an den Prozess der Leistungserstellung richten und der Frage nachgehen, wie die Leistung erreicht wird.³⁶ Der Kunde einer Dienstleistung erwartet z.B., dass die Leistung möglichst schnell erstellt wird und er nicht lange auf das Ergebnis warten muss. Eine wesentliche Rolle im Rahmen des Leistungsprozesses spielt aber auch die Transparenz der Abläufe.³⁷ So ist es notwendig, dass die Mitarbeiter umfangreiche Verfahrensanweisungen an die Hand bekommen, um die Prozesse strukturiert ausführen zu können.³⁸ Weiterhin ist entscheidend, den Kunden über die einzelnen Verfahrensschritte als auch den Bearbeitungsstand zu informieren. Für die Verwaltung ist es daher wichtig, festzustellen, wie ihre Aufgaben zu erledigen sind.³⁹

Die Dimension des Leistungsergebnisses beschreibt die Merkmale und Eigenschaften einer Leistung. Der Kunde vertraut bspw. darauf, dass die Entscheidungen der Verwaltung „richtig“ sind. Die Wirkung der Leistungserbringung steht im

³⁶ Vgl. Bruhn (2013b), S. 29.

³⁷ Vgl. Bruhn (2013a), S. 41.

³⁸ Vgl. Wesselmann/Hohn (2012), S. 228.

³⁹ Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 39.

Vordergrund. Der Grad der Wirkungen ist an den angestrebten Zielen zu messen. Ziele lassen sich in Sach- und Formalziele unterscheiden. „Sachziele beziehen sich auf eine konkrete Leistung nach Art, Umfang oder Qualität (Leistungsziele), wohingegen Formalziele sich auf die Frage beziehen, anhand welcher betriebswirtschaftlichen Prinzipien eine Leistung erstellt werden soll (ökonomische Ziele).“⁴⁰ Das Formalziel der Privatwirtschaft ist auf Gewinnmaximierung ausgerichtet. Die Art, der Umfang und die Qualität der Leistungen (Sachziele) sind in Bezug auf die Erreichung des Formalziels veränderbare Größen, weswegen im privaten Sektor eine Dominanz von Formalzielen herrscht.⁴¹

Das oberste Sachziel des öffentlichen Sektors ist die Erfüllung öffentlicher Aufgaben⁴². Dieses ist nicht veränderbar, sondern durch Gesetze vorgegeben. Das übergeordnete Formalziel der öffentlichen Aufgaben ist die Förderung des Gemeinwohls, welches kaum messbar ist⁴³ und keine Optimierung der Sachziele zulässt.⁴⁴ Zur Ausprägung des primären Formalziels der Gemeinwohlorientierung ist eine Formulierung von sekundären Formalzielen erforderlich. Sekundäre Formalziele können bspw. politische Ziele wie Umweltschutz, Innovationsförderung und soziale Verbesserung⁴⁵, juristische Ziele wie Rechtmäßigkeit oder ökonomische Ziele sein.⁴⁶

Im Folgenden wird das ökonomische Ziel der Wirtschaftlichkeit betrachtet. Es lässt sich anhand des 3E-Konzepts⁴⁷ (siehe Abbildung 2) näher konkretisieren.⁴⁸ Die Wirtschaftlichkeit entspricht der Effizienz. Effizienz ist das Verhältnis zwischen Input und Output⁴⁹, wobei es vereinfacht ausgedrückt um die Frage geht, ob „wir die Dinge richtig tun“⁵⁰. Die Wirtschaftlichkeit betrachtet zwei Alternativen: das Minimal- und Maximalprinzip.⁵¹ Das Minimalprinzip entspricht der Sparsamkeit, welches für die öffentliche Hand in den haushaltsrechtlichen Vorschriften verankert ist.⁵² Demnach ist eine genau definierte Leistung (Output) mit so wenig Aufwand (Input) wie möglich zu erreichen.⁵³ Das Maximalprinzip bedeutet, dass mit

⁴⁰ Glas (2012), S. 60.

⁴¹ Daher Dominanz des Formalziels in der Privatwirtschaft, vgl. Glas (2012), S. 60.

⁴² Vgl. Blome (2007), S. 15.

⁴³ Vgl. Glas (2012), S. 62.

⁴⁴ Vgl. Glas (2012), S. 60.

⁴⁵ Vgl. Eßig et al. (2013), S. 12.

⁴⁶ Vgl. Blome (2007), S. 15.

⁴⁷ Die Bezeichnung "3E" verweist auf die englische Terminologie „effectiveness“ für Effektivität, „efficiency“ für Effizienz und „economy“ für Wirtschaftlichkeit, vgl. Krems (2014), o.S.

⁴⁸ Vgl. Blome (2007), S. 16.

⁴⁹ Vgl. Eßig et al. (2013), S. 16.

⁵⁰ „Doing the things right“, vgl. Blome (2007), S. 17.

⁵¹ Vgl. Rose (2009), S. 38.

⁵² Vgl. Eßig et al. (2013), S. 19.

⁵³ Vgl. Rose (2009), S. 38 sowie Wiedemann (2014), Rn. 272.

einem feststehenden Aufwand (z.B. Kosten als feste Größe) eine bestmögliche Leistung erzielt wird.⁵⁴ Die letztgenannte Alternative ist der Normalfall bei öffentlichen Auftragsvergaben und entspricht dem vergaberechtlichen Grundsatz der Zuschlagserteilung auf das wirtschaftlichste Angebot.⁵⁵

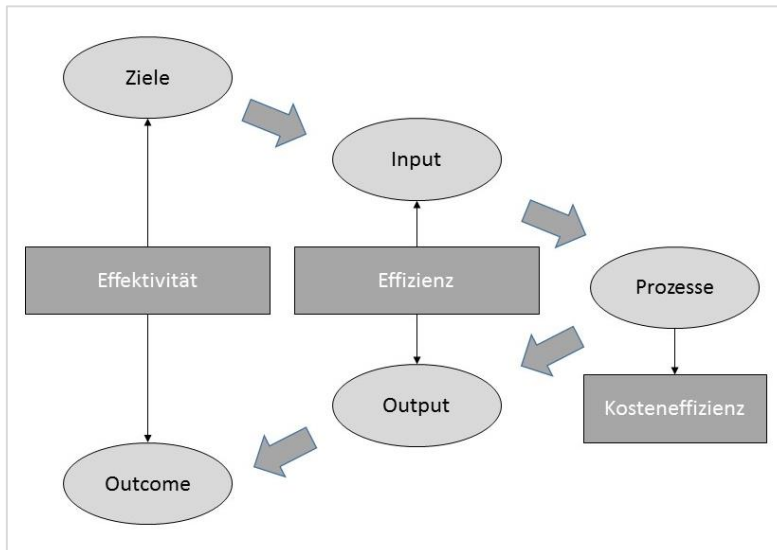


Abbildung 2: Das 3E-Konzept

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Blome (2007), S. 16, Eßig et al. (2013), S. 17 sowie Glas (2012), S. 63.

Input (Kosten) und Output (Leistungen) stehen in einem direkten Zusammenhang, jedoch nicht zur Wirkung (Outcome).⁵⁶ Effizienz ist wichtig, aber die falschen Dinge richtig zu tun, ist Verschwendung. Wenn mit der Beschaffung der Zuschlag auf ein wirtschaftliches Angebot erteilt wird, aber nicht der richtige Leistungsgegenstand ausgeschrieben wurde, kann nicht die gewünschte Wirkung erzielt werden.

Ein Beispiel soll das verdeutlichen: Ein Straßenwärter erfasst bisher seine Tätigkeiten (wie etwa Rasen mähen, Schnee schieben etc.) sowie weitere Daten (z.B. Dauer seiner Tätigkeit und Verbrauch der Betriebsmittel) manuell, um eine Kostenverteilung auf die jeweilige Gebietskörperschaft in Abhängigkeit des Einsatzgebietes (Kreis-, Land- oder Bundesstraße) zu ermöglichen. Da die manuelle Erfassung sehr aufwendig ist, soll der Prozess mit Hilfe einer entsprechenden Software automatisiert werden. Eine Ausschreibung zur Beschaffung dieser Software ist erforderlich. In der Leistungsbeschreibung für dieses Produkt fehlt jedoch die Anforderung, dass eine entsprechende Karte des Einsatzgebietes im System zur Unterscheidung in Kreis-, Land- oder Bundesstraße integriert sein muss, um diese

⁵⁴ Vgl. Rose (2009), S. 38 sowie Wiedemann (2014), Rn. 272.

⁵⁵ Vgl. Wiedemann (2014), Rn. 284.

⁵⁶ Vgl. Glas (2012), S. 61.

Daten über GPS an einen zentralen Server zu übermitteln. Die ausgeschriebene Leistung wird mit günstigen Preisen angeboten. Der Zuschlag erfolgt auf ein wirtschaftliches Angebot. Obwohl die Software im Einsatz ist, sind einige Daten nach wie vor manuell zu erfassen. Der Nutzen sollte jedoch in der vollständig automatisierten Erfassung liegen. Mithin wurde die gewünschte Wirkung nicht erzielt, obwohl ein wirtschaftliches Angebot den Zuschlag erhalten hat.

Bevor es um die Frage der Effizienz geht, ist zunächst zu klären, ob die richtigen Dinge getan werden (Effektivität).⁵⁷ Die Effektivität spiegelt demnach das Verhältnis zwischen Ziel und Wirkung (Outcome) wider.⁵⁸ Die Beschaffung dient der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe (Sachziel).⁵⁹ Sachziele stellen einen konkreten Output dar, der letztlich der Erreichung bestimmter Wirkungen dient.⁶⁰ Wesentlichen Einfluss auf die Beurteilung einer Dienstleistung im öffentlichen Dienst hat die Dominanz von Sachzielen.⁶¹

Insbesondere im Rahmen des New Public Managements hat die Wirkungsorientierung an Bedeutung für den öffentlichen Sektor gewonnen⁶² und ist auch im Hinblick auf die Einführung eines Qualitätsmanagements und der Qualitätsdimension des Dienstleistungsergebnisses nicht weg zu denken. Bei der Beurteilung einer Dienstleistung ist der Nutzen für den Kunden von entscheidender Bedeutung. Häufig kann die Wirkung einer Leistung bzw. der Nutzen für den Kunden nicht unmittelbar gemessen werden, sondern zeigen sich erst im Laufe der Zeit.⁶³ Um die Qualität messen und verbessern zu können, ist es notwendig, alle drei Dimensionen (Leistungsergebnis, -prozess und -potential) zu prüfen und sich nicht nur auf eine einzige zu konzentrieren.⁶⁴

⁵⁷ „Doing the right things“, vgl. Blome (2007), S. 17.

⁵⁸ Vgl. Blome (2007), S. 17 sowie Eßig et al. (2013), S. 16.

⁵⁹ Vgl. Wiedemann (2014), Rn. 284.

⁶⁰ Vgl. Blome (2007), S. 15.

⁶¹ Vgl. Glas (2012), S. 61.

⁶² Vgl. Eßig et al. (2013), S. 17 sowie Glas (2012), S. 62.

⁶³ Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 38, Bruhn (2013a), S. 41.

⁶⁴ Für den Kunden sind nicht immer alle drei Ebenen direkt sichtbar. Bspw. haben sie nicht immer die Möglichkeit, „hinter die Kulissen“ zu schauen, um die Rahmenbedingungen bewerten zu können. Die Verwaltung muss dann in der Lage sein, aus dem Feedback der Kunden selbst Rückschlüsse zu ziehen. Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 40f.

2.3 Anforderungen an ein ganzheitliches Qualitätsmanagement

Der Grundgedanke eines ganzheitlichen Qualitätsmanagements⁶⁵ basiert auf der Erkenntnis, dass sich Qualität aus einer Vielzahl von Faktoren zusammensetzt.⁶⁶ Ziel ist es, flexibel auf Kundenforderungen reagieren zu können. Es ist eine Art der umfassenden Managementphilosophie, die alle Qualitätsdimensionen (Leistungspotential, Leistungsprozess und Leistungsergebnis) betrachtet.⁶⁷ Um die im Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** genannten Ziele erreichen zu können, sind die in der Abbildung 3 dargestellten Anforderungen an ein ganzheitliches Qualitätsmanagement zu berücksichtigen.



Abbildung 3: Anforderungen an ein ganzheitliches Qualitätsmanagement⁶⁸

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Wagner/Käfer (2010), S. 117 sowie Wesselmann/Hohn (2012), S. 230f.

⁶⁵ Das Total Quality Management (TQM) gilt als eines der bekannten ganzheitlichen Qualitätsmanagementkonzepte. Unter diesem Oberbegriff lassen sich eine Vielzahl an weiteren Konzepten wie etwa das 14-Punkte-Programm, die 4-Gebote oder das Six-Sigma zusammenfassen. Zudem existieren Modelle, in denen der Grundgedanke des TQM aufgegriffen und entsprechend erweitert wurde. Zu den nennenswerten Erweiterungen zählt neben dem Prozessmanagement das Kaizen. Im Fokus der Betrachtungen steht immer das Prinzip der ständigen Verbesserung. Weiterführende Informationen zu den einzelnen TQM-Konzepten siehe Bruhn (2013a), S. 56ff., Bruhn (2013b), S. 45ff. sowie Meffert/Bruhn (2012), S. 183ff.

⁶⁶ Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 195.

⁶⁷ Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 303.

⁶⁸ Dieses Modell ist angelehnt an die acht Managementprinzipien aus dem Leitfaden zur Leistungsverbesserung (ISO 9004:2000).

Qualität setzt nicht von allein ein. Sie muss „gemanagt“ werden.⁶⁹ Es bedarf demzufolge eines Qualitätsmanagements als Führungsaufgabe. Die Führungsebene ist für eine einheitliche Umsetzung zuständig, so dass die Aufgabenerfüllung in einer auf das Ziel ausgerichteten Organisation erfolgen kann⁷⁰ und gleichzeitig Raum für Entscheidungsspielraum bleibt. Ziel ist es, die Qualität von Dienstleistungen einer Organisationseinheit auf allen Ebenen durch die Beteiligung aller Beschäftigten zu optimieren.⁷¹ Es handelt sich um einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess.⁷² Eine lernende Organisation, in der denkende und leistungsfähige Mitarbeiter das größte Kapital sind⁷³, ist anzustreben. Die Mitarbeiterorientierung ermöglicht es, die Stärken aller Beschäftigten optimal zu nutzen.⁷⁴ „Verbesserungen basieren auf der Arbeit aller Beteiligten.“⁷⁵

Um die Qualität an den Anforderungen der Kunden auszurichten, ist eine ausgeprägte Kundenorientierung erforderlich. Der Kundenorientierung sind jedoch besonders im öffentlichen Sektor gewisse Grenzen gesetzt. Das Verwaltungshandeln wird in den meisten Fällen durch Gesetze vorgegeben und bestimmt. Somit muss neben der Kundenorientierung die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns als Anforderung an ein Qualitätsmanagement beachtet werden.⁷⁶ Eine ausführliche Analyse der Daten und Informationen wird vorausgesetzt, um wirksame Entscheidungen treffen zu können.⁷⁷

Um Schwachstellen und Optimierungspotential zu identifizieren, ist eine Prozessorientierung notwendig. Die Orientierung an Prozessen hilft, zu erkennen, ob die Abläufe transparent genug sind, Tätigkeiten wiederholt werden oder unkoordiniert erfolgen.⁷⁸ Es gilt u.a. die vorhandenen Schnittstellen zu betrachten, um den Informationsfluss zu bewerten. Mängel an den Schnittstellen können bspw. nicht abgestimmte Aktivitäten, fehlende Prioritäten, der Zwang zur Nachkontrolle von Arbeitsergebnissen aus vorgelagerten Prozessschritten sowie notwendige Rück-

⁶⁹ Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 41 sowie Wesselmann/Hohn (2012), S. 227.

⁷⁰ Vgl. Krems (2010), o.S.

⁷¹ Vgl. Meffert/Bruhn (2012), S. 187, Wesselmann/Hohn (2012), S. 245ff. sowie Springer Gabler Verlag (o.J.), o.S.

⁷² Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 450.

⁷³ Vgl. Laux (2010), S. 58.

⁷⁴ Vgl. Krems (2010), o.S.

⁷⁵ Laux (2010), S. 58.

⁷⁶ Vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001), S. 45.

⁷⁷ Vgl. Krems (2010), o.S.

⁷⁸ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 51.

fragen sein. Unnötige Schnittstellen bewirken oftmals Fehler und Zeitverzögerungen.⁷⁹ „Prozesse, die miteinander in Wechselwirkung stehen, als System zu erkennen, zu verstehen und zu steuern trägt dazu bei, die Ziele der Organisation effektiv und effizient zu erreichen.“⁸⁰

2.4 Prozessmanagement als Erweiterung des Qualitätsmanagements

Maßnahmen von Qualitätsoptimierungen setzen voraus, dass die einzelnen Aktivitäten allen am Prozess Beteiligten bekannt sind. Dazu gehört, dass konkrete Informationen vorliegen, „wofür welche Leistungen in welchen Mengen erbracht werden“⁸¹. Nur so kann anschließend analysiert werden, wo Optimierungsbedarf besteht. Daher zielt auch das Prozessmanagement im Wesentlichen darauf ab, die Durchführung von Prozessen so effizient und effektiv wie möglich sicherzustellen und folglich zu verbessern.⁸² Es beabsichtigt in gleicher Weise wie das Qualitätsmanagement, den Ressourcenverbrauch, die Kosten und Durchlaufzeiten zu reduzieren, die Prozesse zu strukturieren, die Qualität der Ergebnisse zu erhöhen und Schnittstellen innerhalb der Organisation sowie Zielabweichungen zu erkennen.⁸³ Diese Detailziele werden insbesondere dann erreicht, wenn eine kontinuierliche Prozessoptimierung gewährleistet wird.

In der Praxis bestehen Organisationen aus zwei miteinander verbundenen Strukturen: der Aufbau- und Ablauforganisation.⁸⁴ Während mit der Aufbauorganisation die Verteilung der Aufgaben nur als grobes Muster dargestellt wird und eher einem hierarchischen Ansatz entspricht⁸⁵, regelt die Ablauforganisation den detaillierten Ablauf bei der Aufgabenerledigung, indem die Aufgaben sachlogistisch zusammengeführt und in eine zeitliche Abfolge gebracht werden.⁸⁶ Mit der Analyse der Ablauforganisation werden die einzelnen Prozessschritte und deren Anordnung dargestellt, die Bearbeitungs- und Wartezeiten sowie die Wirkungen der eingesetzten Arbeitsmittel und Werkzeuge untersucht. Zudem werden aber auch Engpässe, Doppelarbeit und Leerläufe ermittelt.⁸⁷ Im Mittelpunkt stehen hier also die Prozesse (oder auch Workflow genannt), die als zeitliche Abfolge von mehreren

⁷⁹ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 51.

⁸⁰ Krems (2010), o.S.

⁸¹ Posluschny (2012), S. 11.

⁸² Vgl. Posluschny (2012), S. 13f.

⁸³ Vgl. Huber/Huber (2011), S. 4 sowie Posluschny (2012), S. 16.

⁸⁴ Vgl. Huber/Huber (2011), S. 1.

⁸⁵ Vgl. Arnolds et al. (2013), S. 328 sowie Huber/Huber (2011), S. 1.

⁸⁶ Vgl. Arnolds et al. (2013), S. 328 sowie Oeldorf/Olfert (2002), S. 51.

⁸⁷ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 50.

Aktivitäten mit einem Input zur Erstellung eines Outputs definiert werden können.⁸⁸ Mit dem Workflow werden Aufgaben, Arbeitsabläufe, Datenflüsse und Verknüpfungen innerhalb eines Prozesses geregelt.⁸⁹ Da auch im Rahmen des Prozessmanagements die Kundenorientierung eine wichtige Rolle spielt, muss jedes Prozessergebnis auch einen Empfänger haben, der entweder ein organisationsinterner oder ein externer Kunde sein kann.⁹⁰

Prozesse lassen sich wie folgt klassifizieren:

- Kern- bzw. Leistungsprozesse,
- Management- bzw. Führungsprozesse sowie
- Support- bzw. Unterstützungsprozesse.

Die letztgenannte Prozessart ist insbesondere für die Durchführung von Leistungsprozessen notwendig. Es ist anzumerken, dass die Supportprozesse in der öffentlichen Verwaltung immer mehr dem (internen) Outsourcing ausgesetzt werden, indem z.B. Shared-Service-Center geschaffen werden. Der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit sind die Prozesse der Beschaffung, die den Unterstützungsprozessen zuzuordnen sind. Sie richten sich ausschließlich an landesinterne Empfänger als Kunden des Prozesses, die mit Hilfe des Beschaffungsergebnisses ihre Leistungsprozesse durchführen. Bei dem Prozess der Beschaffung handelt es sich um einen sich wiederholenden und meist komplexen Prozess, der aufgrund dieser Merkmale einer kontinuierlichen Optimierung bedarf. Um der kontinuierlichen Prozessoptimierung gerecht zu werden, stellt sich der Ablauf des Prozessmanagements als Regelkreis dar (siehe Abbildung 4).

Zu Beginn sind die Prozesse zu identifizieren, voneinander abzugrenzen und abzubilden.⁹¹ Im nächsten Schritt werden die Prozesse diskutiert und analysiert. Ziel ist es hierbei, das Prozessdenken zu verankern. Als Prozessanalyse wird die Aufgliederung der Prozesse in Teilprozesse bis hin zu Prozessschritten verstanden, wobei diese auch wieder in kleinere Prozessschritte zerlegt werden können. Die Tiefe und der Detaillierungsgrad der dargestellten Prozesshierarchie sind von den mit der Analyse zu erreichenden Zielen abhängig.⁹² Wichtig ist hierbei, dass der Prozess mit all seinen Prozessschritten vollständig abgebildet wird. Die Analyse

⁸⁸ Vgl. Huber/Huber (2011), S. 2, Hirschsteiner (2006), S. 48f. sowie Wagner/Käfer (2010), S. 4f.

⁸⁹ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 49.

⁹⁰ Vgl. Huber/Huber (2011), S. 2.

⁹¹ Vgl. Wagner/Käfer (2010), S. 60.

⁹² Vgl. Posluschny (2012), S. 44.

beginnt daher mit einer Ist-Aufnahme des Prozesses, der entsprechend in ein Ablaufdiagramm darzustellen ist.⁹³

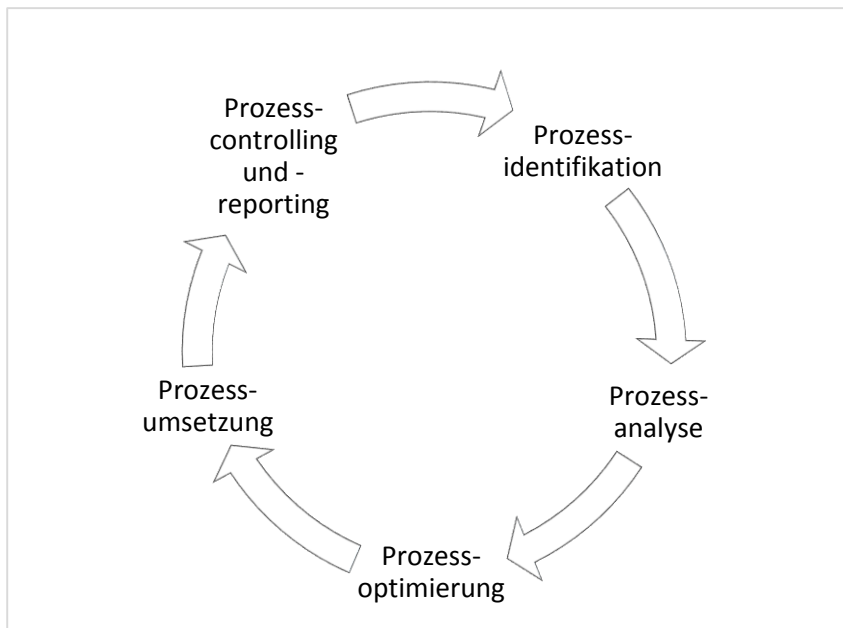


Abbildung 4: Ablauf des Prozessmanagements

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Huber/Huber (2011), S. 5 sowie Wagner/Käfer (2010), S. 43.

Um die Prozesse bzw. Prozessschritte, die optimierungsbedürftig sind, zu erfassen, existieren unterschiedliche Ansätze wie etwa die Befragung von Fachleuten, Interviews mit Kunden über die Anforderungen und Schwachstellen oder das Benchmarking.⁹⁴ Zu den Kriterien einer Befragung oder Analyse gehören bspw. die Bearbeitungsdauer, Flexibilität der Anpassungen und Reaktionen, Preis-Leistungs-Verhältnisse sowie quantitative Vergleiche.⁹⁵

Dabei sollen u.a. folgende Fragen beantwortet werden⁹⁶:

- Was will der Kunde?
- Welche Prozesse sind notwendig?
- Welche Informationen werden hierfür benötigt?
- Wie laufen die Prozesse ab?
- Entsprechen die Prozesse den Zielen (z.B. Flexibilität, Kosten, Zuverlässigkeit)?
- Welche Kompetenzen und Qualifikationen werden benötigt?

⁹³ Vgl. Posluschny (2012), S. 45 sowie Wagner/Käfer (2010), S. 63f.

⁹⁴ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 50.

⁹⁵ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 50.

⁹⁶ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 50.

Ferner sind die notwendigen Kapazitäten mit Mengengerüsten zu bestimmen.⁹⁷

Die sich anschließende Phase beschäftigt sich mit der Prozessoptimierung. Anhand der Erkenntnisse aus der Prozessanalyse sind Maßnahmen zur Prozessoptimierung abzuleiten. Hierbei ist es auch wichtig, die Verantwortungen für die einzelnen Prozessschritte zu klären. Anschließend können die Zielmengen sowie das Soll-Konzept festgelegt werden.⁹⁸

Zielvorgaben und die Messung von Zielerreichungsgraden ermöglichen einen Vergleich der Handlungsmöglichkeiten und die Ermittlung von Schwachstellen und Verbesserungspotentialen.⁹⁹ Eine Beschaffung wird zum einen an ihrer Fähigkeit gemessen, den Bedarf termin- und mengengerecht zu befriedigen.¹⁰⁰ Zum anderen ist die Fähigkeit, den Bedarf kundenorientiert zu befriedigen, eines der wichtigsten Leistungsziele der Beschaffung.

Bei der Erreichung von Prozessmanagementzielen kann es durchaus vorkommen, dass Zielkonflikte entstehen und die Organisation dadurch mit neuen Herausforderungen konfrontiert wird.¹⁰¹ Soll die Leistung möglichst hoch sein, kann dies zu Kostensteigerungen führen.¹⁰² Hierfür können vorab Zielprioritäten aufgestellt oder Mindestanforderungen herangezogen werden, die mindestens zu erfüllen sind, um dem Erreichungsgrad bei den Leistungszielen zu entsprechen. Mit Hilfe darüber hinausgehender Anforderungen wird dann die bestmögliche Handlungsmöglichkeit für die Zielerreichung ausgewählt.¹⁰³

Zentraler Bestandteil von Prozessoptimierungen ist zumeist die Auflösung von Komplexität, so dass einfacher, sicherer und schneller gearbeitet werden kann.¹⁰⁴ Dabei sind bspw. bürokratische und nicht wertschöpfende Tätigkeiten zu beseitigen, Störungen zu vermeiden und Durchlaufzeiten zu minimieren, Kommunikationsbarrieren und Missverständnisse abzuwenden, Abstimmungsprobleme zu reduzieren sowie Arbeiten flexibler zu gestalten und die Effizienz durch die Minimierung von Kosten und Fehlern zu steigern.¹⁰⁵ Prozesse sind flexibel an Veränderungen (bspw. sich verändernde Kundenanforderungen) oder an technischen Möglichkeiten anzupassen.¹⁰⁶

⁹⁷ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 51.

⁹⁸ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 51 sowie Wagner/Käfer (2010), S. 76.

⁹⁹ Vgl. Melzer-Ridinger (2008), S. 28.

¹⁰⁰ Vgl. Melzer-Ridinger (2008), S. 28.

¹⁰¹ Vgl. Posluschny (2012), S. 15.

¹⁰² Vgl. Melzer-Ridinger (2008), S. 40 sowie Posluschny (2012), S. 15.

¹⁰³ Vgl. Melzer-Ridinger (2008), S. 41.

¹⁰⁴ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 51.

¹⁰⁵ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 51f.

¹⁰⁶ Vgl. Posluschny (2012), S. 13.

Es gibt mehrere Möglichkeiten, die Effizienz von Prozessen zu steigern:

- wenn ein Prozessschritt im Hinblick auf die Zielerreichung grundsätzlich keinen Nutzen bringt, sollte entschieden werden, diesen abzubauen¹⁰⁷,
- bei seltenen und wenig spezifischen Prozessen mit einer geringen strategischen Bedeutung sollte überlegt werden, inwiefern es möglich ist, diese auszugliedern und dementsprechend an Externe zu verlagern¹⁰⁸ oder
- sofern keine der beiden genannten Möglichkeiten Anklang findet, sind die Prozesse zu verbessern, indem die Wartezeiten minimiert, Doppelarbeiten vermieden¹⁰⁹ oder die Prozesse standardisiert werden, so dass Synergieeffekte entstehen und Spezialwissen effizient eingesetzt werden kann.¹¹⁰

Wenn der Plan für die Optimierung der Prozesse steht, sind im nächsten Schritt die Rahmenbedingungen der Aufbauorganisation anzupassen und die neuen Prozesse einzuführen, indem die Hierarchien prozessorientiert gestaltet, Überschneidungen und Hindernisse unterbunden sowie die Beschäftigten zunächst informiert und motiviert werden. Das bedeutet demnach die Schaffung von flachen Hierarchien mit dezentraler Verantwortung und schnelleren Abläufen durch geringere Schnittstellen.¹¹¹

Im Anschluss an die Prozessumsetzung erfolgt ein Controlling und Reporting der Prozesse, indem ein Soll-Ist-Vergleich durchgeführt wird.¹¹² Um eine kontinuierliche Prozessverbesserung anzustreben, gilt es, sog. key performance indicators¹¹³ (kurz: KPI) zu definieren. KPI sind Kennzahlen, die Veränderungen messen. Schließlich hat eine Organisation ein legitimes Interesse daran zu erfahren, ob die geplanten und umgesetzten Optimierungsmaßnahmen den gewünschten Erfolg gebracht haben.

3. Entwicklung eines Qualitätsmanagementansatzes für IT-Beschaffungen

3.1 Aufbauorganisation

Der Einkauf als Querschnittsfunktion muss an den Bedürfnissen der Kunden ausgerichtet sein, um eine effiziente Abwicklung der Aufgaben zu erreichen.¹¹⁴ Die Aufbauorganisation hängt im Wesentlichen von verschiedenen Faktoren wie

¹⁰⁷ Vgl. Posluschny (2012), S. 22.

¹⁰⁸ Vgl. Posluschny (2012), S. 23ff.

¹⁰⁹ Vgl. Posluschny (2012), S. 32f.

¹¹⁰ Vgl. Posluschny (2012), S. 34.

¹¹¹ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 52.

¹¹² Vgl. Wagner/Käfer (2010), S. 109.

¹¹³ Vgl. Melzer-Ridinger (2008), S. 28.

¹¹⁴ Vgl. Schuh et al. (2014), S. 25.

Größe der Organisation sowie die zu beschaffenden Leistungen ab.¹¹⁵ Die Größe der Organisation hat maßgeblichen Einfluss auf den Umfang und die Intensität der Beschaffungsaktivitäten.¹¹⁶ Zudem entscheiden die zu beschaffenden Leistungen darüber, wie differenziert und spezialisiert die Aufgaben wahrgenommen werden.¹¹⁷

In der Praxis zeigen sich verschiedene Organisationsformen eines Einkaufs. Sei es, dass jede Fachabteilung die benötigten Leistungen selbst beschafft (dezentraler Einkauf)¹¹⁸ oder eine eigenständige Abteilung für den gesamten Beschaffungsprozess zuständig ist (zentraler Einkauf).¹¹⁹ Es gibt unterschiedliche Wirkungen,¹²⁰ die sich aus einer zentralen bzw. dezentralen Einkaufsorganisation ergeben (siehe Abbildung 5, nächste Seite).

Die Vorteile der Zentralisierung liegen in erster Linie in der Bündelung des Beschaffungsbedarfs und die damit einhergehende Vergrößerung des Beschaffungsvolumens, die i.d.R. zu besseren Einkaufspreisen führt. Mit der Bündelung kann der Einkauf vermehrt Rahmenvereinbarungen abschließen. Rahmenvereinbarungen sind Vereinbarungen zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und einem oder mehreren Wirtschaftsteilnehmern, die „die Bedingungen für zeitlich nachfolgende Einzelaufträge“ enthalten. Zu bedenken sind hierbei jedoch die vergaberechtlichen Vorschriften wie der Grundsatz der Losaufteilung, der „der vollständigen Realisierung der möglichen Einsparpotentiale“ entgegenstehen kann. Gemäß Losaufteilung ist die gesamte, gebündelte Leistung in Fach- oder Teillose aufzuteilen, so dass die Vorteile der Bedarfsbündelung nicht immer greifen.

¹¹⁵ Vgl. Schuh et al. (2014), S. 26.

¹¹⁶ Vgl. Schuh et al. (2014), S. 26.

¹¹⁷ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 127 sowie Schuh et al. (2014), S. 26.

¹¹⁸ Vgl. Schuh et al. (2014), S. 27.

¹¹⁹ Vgl. Wagner (2013), S. 400. Neben der dezentralen oder rein zentralen Einkaufsorganisation gibt es Mischformen, die zentrale und dezentrale Elemente miteinander verknüpfen, vgl. Wagner a.a.O.

¹²⁰ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 123.

Zentraler Einkauf	Dezentraler Einkauf
<ul style="list-style-type: none"> - Bündelung von Beschaffungsbedarfen und dadurch bessere Einkaufskonditionen - Nutzung von Synergien - Reduzierung der Häufigkeit von Beschaffungsvorgängen - Beschränkung der Informations- und Kommunikationsaufgaben auf eine zentrale Stelle - Standardisierung - Optimierung der Losbildung - Fachliche und sachliche Spezialisierung auf Marktsegmente, Produkte und Technologien - Einfachere Steuerung und Anpassung - Einfachere Kontrollen 	<ul style="list-style-type: none"> - Kurzfristige Deckung von Bedarfspositionen und ggf. kürzere Beschaffungszeit - Deckung von spezifischen Bedarfspositionen - Bessere Flexibilität und Reagibilität - Geringerer Abstimmungs- und Koordinationsaufwand - Stärkere Berücksichtigung von lokalen Gegebenheiten - Erleichterung der unmittelbaren Zusammenarbeit mit den Lieferanten und Auftragnehmern

Abbildung 5: Vorteile zentraler bzw. dezentraler Beschaffung

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Hirschsteiner (2006), S. 123, Melzer-Ridinger (2008), S. 119ff. sowie Schuh et al. (2014), S. 28.

Die Bündelung der Bedarfe führt aber dazu, dass vergleichbare Beschaffungsvorhaben von einer zentralen Stelle durchgeführt werden und dadurch die Zahl an Ausschreibungen verringert wird.¹²¹ Zudem können die Ausschreibungsprozesse standardisiert werden.¹²² Dadurch werden die Gesamtprozesskosten reduziert.¹²³ Durch die Schaffung eines zentralen Einkaufs werden Synergieeffekte erzielt, indem Redundanzen vermieden werden und das Wissen bezüglich der reibungslosen und vergabekonformen Durchführung von Ausschreibungen erhöht wird.¹²⁴ Das technische, kaufmännische und juristische Know-How kann gebündelt werden.¹²⁵ Ferner wirken zentrale Einkaufsorganisationen korruptionspräventiv, weil bspw. die Verhaltensregeln bezüglich der Annahme von Belohnungen leichter ausgestaltet und überwacht werden können.¹²⁶

Wenn der Informationsfluss zwischen dem Einkauf und den Fachabteilungen nicht sichergestellt wird, kann es durch eine Zentralisierung der Beschaffungsvorgänge zu zeitlichen Verzögerungen kommen.¹²⁷ Daher liegen die Vorteile von dezentralen

¹²¹ Vgl. Wagner (2013), S. 403.

¹²² Vgl. Arnolds et al. (2013), S. 331 sowie Schuh et al. (2014), S. 28.

¹²³ Vgl. Wagner (2013), S. 403.

¹²⁴ Vgl. Lohmann/Werres (2013), S. 78 sowie Schuh et al. (2014), S. 28.

¹²⁵ Vgl. Wagner (2013), S. 404.

¹²⁶ Vgl. Wagner (2013), S. 407.

¹²⁷ Vgl. Arnolds et al. (2013), S. 331 sowie Wagner (2013), S. 408.

Einkaufsorganisationen in der kurzfristigen Bedarfsdeckung, der besseren Flexibilität und einer daraus resultierenden Vermeidung von aufwendigen Abstimmungen. Zudem können spezifische Bedarfspositionen sowie lokale Gegebenheiten besser berücksichtigt werden.¹²⁸ Es wurde jedoch festgestellt, dass dezentrale Organisationsstrukturen und eine sich daraus ergebende Zersplitterung der Zuständigkeiten innerhalb des Beschaffungsprozesses zu uneinheitlichen Verfahrensabläufen führen.¹²⁹ Dadurch besteht die Gefahr von Verstößen gegen das Vergaberecht sowie unwirtschaftlichen Beschaffungen.¹³⁰

3.2 Ablauforganisation

Mit der Ablauforganisation sollen die Aufgaben hinsichtlich der öffentlichen Auftragsvergabe von IT-Leistungen sachlogistisch zusammengeführt und in eine zeitliche Abfolge gebracht werden. Der hier einschlägige Prozess der Vergabe beginnt mit der Bedarfsmeldung und endet mit der Zuschlagserteilung. Der Vergabeprozess wurde in drei Prozessphasen gegliedert (siehe Abbildung 6).

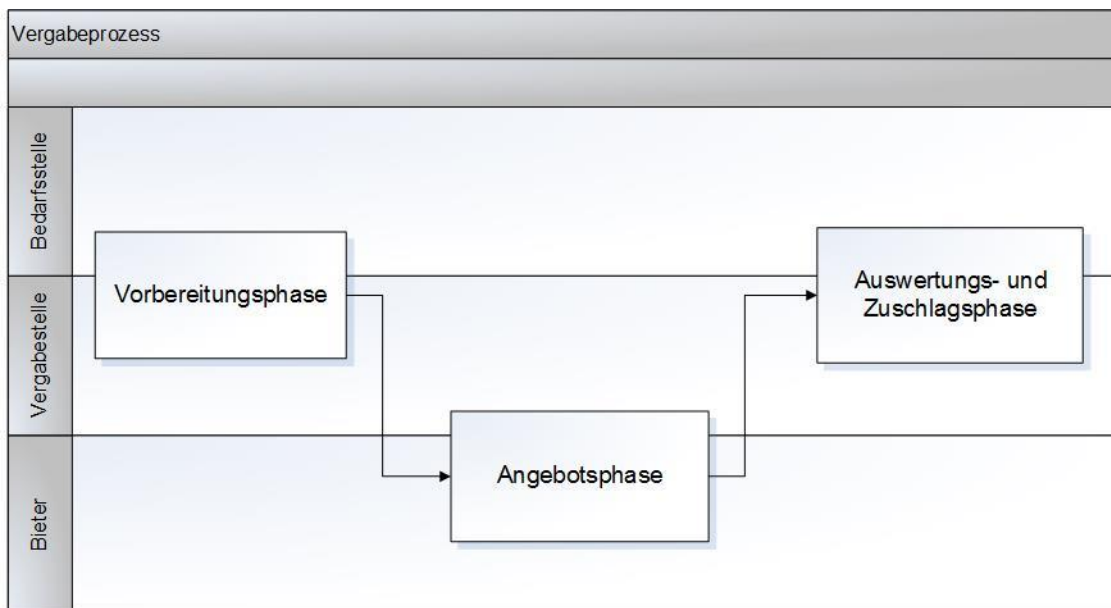


Abbildung 6: Phasen des gesamten Vergabeprozesses

Quelle: Eigene Darstellung

Jede dieser Prozessphasen ist anschließend in der prozessualen Darstellung in weitere Unterprozesse zu untergliedern, die sich insbesondere ab Bekanntmachung der Ausschreibung aus den vergaberechtlichen Regelungen ergeben.

¹²⁸ Vgl. Schuh et al. (2014), S. 28.

¹²⁹ Vgl. Lohmann/Werres (2013), S. 71.

¹³⁰ Vgl. Lohmann/Werres (2013), S. 71.

Der Prozess der öffentlichen Auftragsvergabe wurde anhand folgender Kriterien untersucht: Abfolge, Standardisierungsgrad, Transparenz, Kommunikation, Dauer, Arbeitsaufwand und Gestaltungsspielraum. Bei der Analyse wurde auf das Instrument der Interviews mit Bedarfsträgern und Mitarbeitern der Vergabestelle eines öffentlichen IT-Dienstleisters zurückgegriffen, um die Stärken und Schwächen des Prozesses zu identifizieren und mithin die optimierungsbedürftigen Prozessschritte zu erkennen. Die folgenden Ausführungen gehen ausschließlich auf die Erfolgsfaktoren und Hindernisse bezogen auf die Leistungsdimensionen der Dienstleistungsqualität und somit auf die Ergebnisse der Analyse ein.

3.3 Erfolgsfaktoren und Hindernisse

3.3.1 Leistungspotential

Die Qualität eines Prozesses ist maßgeblich durch die Mitarbeiter geprägt. Da der Einkauf als interner Dienstleister gegenüber den Bedarfsträgern im Prozess der Beschaffung gilt¹³¹, müssen die Mitarbeiter sich ihrer Rolle bewusst sein und entsprechendes fachübergreifendes Wissen und Denken mitbringen.¹³² Für die Durchführung von Vergabeprozessen sind nicht nur vergabe- und vertragsrechtliche Grundkenntnisse wie etwa zur VOL/A oder zu den EVB-IT-Verträgen notwendig, sondern auch Einblicke in die Organisationsstruktur sowie betriebswirtschaftliche Kenntnisse.¹³³ Fachneutrale Kenntnisse und Fähigkeiten werden in einem verwaltungswissenschaftlichen Studium vermittelt und sind erforderlich, um sich bei wechselnden Gegebenheiten auch auf unterschiedliche Anforderungen und Herausforderungen einstellen zu können.¹³⁴ Oftmals wird in diesem Zusammenhang der Begriff „hard facts“ verwendet, welche in der Kommunikationspsychologie der Sachebene und somit den kleinen Teil oberhalb der Wasseroberfläche entsprechen (siehe Abbildung 7).¹³⁵ Nicht sofort sichtbar hingegen ist die persönliche Ebene¹³⁶, die den Bereich sog. soft skills betrifft und weitaus größer ist.¹³⁷

¹³¹ Vgl. Melzer-Ridinger (2008), S. 121.

¹³² Vgl. Schuh et al. (2014), S. 56.

¹³³ Vgl. Schuh et al. (2014), S. 56.

¹³⁴ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 169.

¹³⁵ Vgl. Vogler (o.J.), o.S.

¹³⁶ In der Kommunikationspsychologie ist auch häufig von Beziehungsebene die Rede.

¹³⁷ Vgl. Vogler (o.J.), o.S.

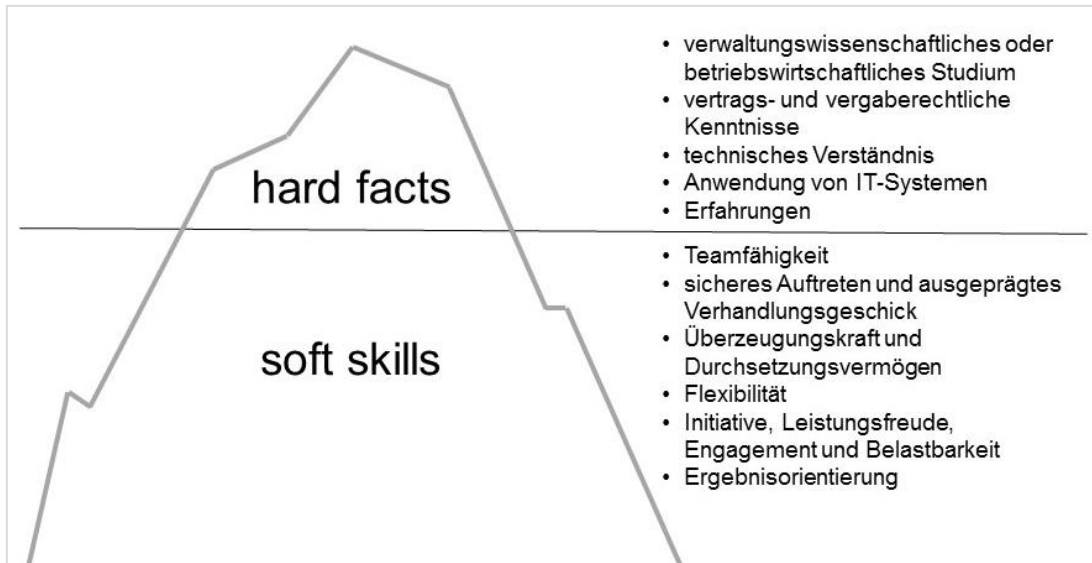


Abbildung 7: Eisberg-Modell

Quelle: Eigene Darstellung i. A. a. Hirschsteiner (2006), S. 165f.

Soft skills sind insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Bedarfsstellen notwendig. Jeder Beschaffungsprozess kann als eigenständiges Projekt betrachtet werden. Die Vergabesachbearbeiter treten demnach als vergaberechtliche Projektmanager auf.¹³⁸ Sie koordinieren die Vergabe und alle hierfür notwendigen Aufgabenpakete. Daher benötigen sie neben den hard facts auch methodische Fähigkeiten wie etwa Projektmanagement, Moderations-, Kreativitäts- und Verhandlungstechniken.¹³⁹ Hinzu kommen persönliche und soziale Kompetenzen wie bspw. analytische und kommunikative Fähigkeiten aufgrund der besonderen Schnittstellenrelevanz des Einkaufs, Durchsetzungsvermögen, Belastbarkeit, Verhandlungsstärke und Flexibilität.¹⁴⁰ Um für die Beschaffung eine kundenorientierte, wirtschaftliche und zugleich vergaberechtskonforme Lösung zu finden, ist der Dialog mit den Bedarfsstellen von entscheidender Bedeutung. Das setzt voraus, dass der Vergabesachbearbeiter nicht nur auf seine vergaberechtliche Meinung beharrt, sondern sich kooperativ zeigt und teamfähig mit dem Bedarfsträger zusammenarbeitet.

¹³⁸ Vgl. Crasemann (2013), S. 103.

¹³⁹ Vgl. Schuh et al. (2014), S. 57.

¹⁴⁰ Vgl. Schuh et al. (2014), S. 57.

Soziale Fähigkeiten sind nach wie vor bedeutsam für den Beruf. Insbesondere deswegen, weil der Bedarf an Dienstleistungen wie Planung, Management, Beratung und Lehre stark wächst.¹⁴¹ Mit einem Training können soziale Kommunikationsformen¹⁴² geübt und vertieft werden. Teamorientierte Schulungen wie Verhandlungstechniken, Gesprächsführung, Verhalten in Konfliktsituationen und Teambildungsmaßnahmen gehören ebenso dazu.¹⁴³

Weiterbildungen sind für die immer komplexer werdenden Beschaffungsprozesse unabdingbare Instrumente. Der Fokus sollte auch hierbei nicht nur die vergaberrechtlichen Grundlagen umfassen.¹⁴⁴ Fortbildungen zu „betriebswirtschaftlichen und technischen Sachverhalten“¹⁴⁵ sind ebenso wichtig. Die Möglichkeiten sind vielfältig. Zur Qualifizierung gehört neben den Fortbildungsmaßnahmen und teamorientierten Schulungen z.B., dass sich die Einkäufer über Zeitschriften und weitere Publikationen (auch online¹⁴⁶) auf dem Laufenden halten.¹⁴⁷

Um das Wissen und den Erfahrungsschatz der Vergabesachbearbeiter zu stärken, eignet sich die Bildung sog. Cluster. Das bedeutet, dass eine Einteilung der Vergabesachbearbeiter bspw. in die jeweiligen Leistungsbereiche Hardware, Software und Dienstleistungen erfolgt. Da Hardware einen komplexen Bereich darstellt und i.d.R. am meisten beschafft wird, kann hier eine weitere Einteilung in (de-)zentrale Infrastruktur und TK-Bereich vorgenommen werden.

Schließlich sind für die Ausschreibungsbereiche jeweils unterschiedliche Gegebenheiten bei der Vergabe zu beachten. Die Herausforderung einer Dienstleistungsbeschaffung liegt bspw. darin, Aspekte der Eignung im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu berücksichtigen.¹⁴⁸ Bei der Beschaffung von Lieferleistungen ist die Berücksichtigung von Eignungsaspekten innerhalb der vierten Wertungsstufe auch möglich, dennoch geht es bei Dienstleistungsaufträgen im Vergleich zu Lieferaufträgen primär um die Qualifikation und Erfahrung der Beschäftigten des Auftragnehmers. Bei Lieferleistungen stehen meistens technische

¹⁴¹ Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 170.

¹⁴² Zu sozialen Kommunikationsformen gehören u.a.: Gespräche beginnen und führen, Kontakte herstellen und halten, Wünsche und Forderungen vortragen und realisieren, Kritik akzeptieren und richtig behandeln, Enttäuschungen und Misserfolge verarbeiten, Nein sagen lernen. Vgl. Hirschsteiner (2006), S. 169.

¹⁴³ Vgl. Crasemann (2013), S. 109.

¹⁴⁴ Vgl. Crasemann (2013), S. 109.

¹⁴⁵ Crasemann (2013), S. 109.

¹⁴⁶ Unter www.vergabeblog.de bspw. finden die Sachbearbeiter jederzeit Neuigkeiten zu den Urteilen der Vergabekammern oder zur neuen EU-Richtlinie.

¹⁴⁷ Vgl. Crasemann (2013), S. 109.

¹⁴⁸ Vgl. § 4 Abs. 2 Satz 2-4 VgV. Es ist darauf zu achten, dass kein Doppeltatbestand vorliegt. Ein Mehr an Eignung ist verboten.

Kriterien im Vordergrund. Bei der Beschaffung von Softwareprodukten ist das Augenmerk auf die verschiedenen Nutzungs- und Lizenzbestimmungen zu richten.

Die Einarbeitung in die unterschiedlichen Materien kann erhebliche Zeit in Anspruch nehmen und erfolgt ggf. immer wieder erneut, da die Beschäftigten in größeren Abständen mit ähnlichen Ausschreibungen vertraut sind. Mit dem Bilden von Clustern kann dem entgegengewirkt werden. Ein Einkäufer bedarf gewisser Erfahrungen für die Durchführung von IT-Beschaffungen, daher kann er mit Hilfe der Clusterbildung sensibilisiert werden, worauf es ankommt.¹⁴⁹

Zudem hat jeder Sachbearbeiter gewisse Stärken, sei es in der Hard- oder in der Softwarebeschaffung, die durch diese Clusterbildung effektiv genutzt werden können. Bei Bedarf können hier auch gezielte Weiterbildungen für die einzelnen Vergaberechtler in der jeweiligen technischen Thematik erfolgen, um ein gewisses Verständnis für die Technik zu bekommen. Ziel sollte es nicht sein, die Vergaberechtler zu professionellen Informatikern auszubilden. Als Alternative bieten sich auch sog. Mentoringprogramme in den Fachabteilungen an, damit die Sachbearbeiter der Vergabestelle Einblicke in die Arbeitsprozesse des Betriebes und eine genauere Vorstellungskraft für die Bedarfe der Techniker erhalten. Diese Instrumente stärken die Kundenorientierung und können vor dem Hintergrund der weiteren Zusammenarbeit zwischen Vergabe- und Bedarfsstelle als zweckmäßige Elemente der Vertrauensbildung bezeichnet werden.

Ein praktischer Erfahrungsaustausch, sei es innerhalb der Organisation oder übergreifend mit anderen Vergabestellen, um das eigene Wissen zu vertiefen und zu erweitern, kann ebenso hilfreich sein.¹⁵⁰ Ziel dabei ist es, von guten Beispielen zu lernen, aber auch aus negativen Situationen Erfahrungen zu ziehen und diese für die Zukunft positiv umzusetzen. Hierfür ist es erforderlich, regelmäßige Besprechungen durchzuführen. Wie die Besprechungen effektiver und effizienter gestaltet werden können, ist ggf. in einem Teamworkshop zu diskutieren. Insgesamt ist der Informationsaustausch innerhalb der Vergabestelle zu fördern, um alle Beschäftigten auf einen einheitlichen Informationsstand zu bringen.

Einen wichtigen Aspekt im Hinblick auf das Leistungspotential stellt die Motivation der Beschäftigten dar. Neben der extrinsischen Motivation, die bspw. die Bezahlung beinhaltet, ist die intrinsische Motivation zu fördern. Da das Verwaltungshandeln in den Bereichen der öffentlichen Auftragsvergabe insbesondere durch die vergaberechtlichen Vorschriften geprägt ist, bleibt nach Bekanntmachung nur wenig Entscheidungsspielraum für die Beschäftigten.¹⁵¹ Aus diesem Grund ist ein

¹⁴⁹ Es gibt einige öffentliche Auftraggeber, die im Sinne der Korruptionsprävention ihre Mitarbeiter rotieren lassen.

¹⁵⁰ Vgl. Crasemann (2013), S. 110.

¹⁵¹ Vgl. Blome (2007), S. 26.

kooperativer Führungsstil umso wichtiger. Die Mitarbeiter benötigen Freiräume zur Bearbeitung komplexer Sachverhalte. Fälle von höherer Komplexität sowie Fehlerkorrekturen sollten nicht nur von den Vorgesetzten übernommen, sondern zielorientiert auch von den Sachbearbeitern erkannt und bearbeitet werden. Das setzt viel Geduld und die Schaffung von Freiräumen voraus¹⁵² und bedeutet zudem, dass die Führungskraft zwar die Ziele vorschreibt, aber den Mitarbeitern überlassen bleibt, wie sie diese erreichen. Dadurch wird zum einen die Mitarbeitermotivation erhöht, zum anderen die Führungskraft entlastet.¹⁵³

Zudem ist dafür zu sorgen, die Rahmenbedingungen wie etwa eine funktionierende Infrastruktur und Technik bereitzustellen. Das Instrument der elektronischen Vergabe (kurz: e-Vergabe) ist für alle Phasen des Vergabeprozesses vorteilhaft. Schließlich bietet die elektronische Kommunikation die Chance, die Qualität zu erhöhen. Der Schwerpunkt der Angebots- und teilweise der Auswertungsphase wird auf den Aspekt der Verwendung elektronischer Mittel gelegt.

Kennzeichnend für die e-Vergabe ist, dass „die gesamte Kommunikation und der gesamte Informationsaustausch [...], insbesondere die elektronische Einreichung von Angeboten, unter Anwendung elektronischer Kommunikationsmittel [...] erfolgen.“¹⁵⁴ Bei der e-Vergabe erfolgen sowohl die einzelnen Verfahrensschritte als auch die Dokumentation, Verschlüsselung, Protokollierung und Archivierung der Vergabevorgänge bis hin zur Bereitstellung der Vergabeakte für ein mögliches Nachprüfungsverfahren in elektronischer Form.¹⁵⁵

Mit der neuen Richtlinie 2014/24/EU hat die EU beschlossen, bis Mitte 2018 die elektronische Kommunikation verbindlich für alle Mitgliedstaaten einzuführen. Für zentrale Vergabestellen wird die Verwendung elektronischer Mittel bereits 2017 verbindlich.¹⁵⁶ Durch vorab definierte Verfahrensschritte bietet die elektronisch gestützte Vergabe den beschaffenden Stellen eine Hilfestellung im immer komplexer werdenden Vergabeprozess. Die e-Vergabe trägt zur Verfahrenssicherheit bei.¹⁵⁷ Auch im Hinblick auf die Korruptionsprävention ermöglichen elektronische Vergabesysteme wesentliche Vorteile für die Vergabestelle und Anbieter. Indem

¹⁵² Vgl. Laux (2010), S. 49.

¹⁵³ Vgl. Blome (2007), S. 27.

¹⁵⁴ Artikel 22 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG.

¹⁵⁵ Die elektronische Ausschreibung unterscheidet sich von der e-Vergabe dahingehend, dass nur die Ausschreibung elektronisch erfolgt und nicht der gesamte Verlauf eines Vergabeverfahrens durch die IuK unterstützt wird. Daher ist die e-Ausschreibung ein Teilaspekt der e-Vergabe. Vgl. Noch (2008), S. 153.

¹⁵⁶ Siehe Artikel 90 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG.

¹⁵⁷ Vgl. Widmann (2013), S. 182.

alle wesentlichen Schritte automatisch dokumentiert werden, ist der Prozess jederzeit nachvollziehbar. Die Rechtssicherheit wird so für alle Beteiligten erhöht. Je nach Rollen- und Berechtigungskonzept können alle Beteiligten auf die aktuellsten Dokumente zugreifen.¹⁵⁸ Mit der Einführung der e-Vergabe sind zwar zunächst hohe Anschaffungs-, Schulungs- und Wartungskosten verbunden. Die bereits erwähnten Vorteile der e-Vergabe in Verbindung mit der Übertragung bisher manuell durchgeführter Arbeiten in einen digitalen Workflow führen aber auf lange Sicht zu einer Senkung der verwaltungsinternen Prozesskosten.

Da die Einführung von prozess- und qualitätsoptimierenden Maßnahmen auch Veränderungen mit sich bringen, kann es vorkommen, dass die Mitarbeiter demgegenüber misstrauisch sind und innere Blockaden aufbauen.¹⁵⁹ Neben der Motivation der Mitarbeiter ist eine ausgeprägte Fehlerkultur erforderlich. Es sollte jedem am Prozess Beteiligten klar sein, dass es nicht darum geht, die Fehler des Einzelnen aufzudecken, sondern gemeinsam nach Optimierungspotentialen und Lösungen zu suchen und letztlich im Kollektiv die Qualität der öffentlichen Auftragsvergabe zu erhöhen.

Durch eine Standardisierung der Ausschreibungsunterlagen liegt die Befürchtung nahe, dass der Entscheidungsspielraum verloren geht. Insbesondere wenn es sich um einzigartige und besondere Vergabeverfahren handelt, werden solche Befürchtungen hervorgebracht. Jedoch darf nicht daran gezweifelt werden, eine Vielzahl an Vergabeprozessen zu standardisieren und zu vereinheitlichen.¹⁶⁰ Da bei den Vergabesachbearbeitern meist die Zeit fehlt, sich mit weiteren Standardisierungsmöglichkeiten zu befassen, könnte als Lösungsansatz hierfür der Einsatz eines Qualitätsmanagers für Ausschreibungen gesehen werden, der sich ausschließlich mit der Verbesserung der Unterlagen und Abläufe beschäftigt, die Fehler und Schwächen aus vergangenen Ausschreibungen aufgreift, um Lösungen zu suchen, wie diese Schwächen und Fehler für die Zukunft vermieden oder zumindest reduziert werden können.

Wichtig ist ein präventives Qualitätsmanagement, um Fehler dort zu entdecken, wo sie entstehen. Übertriebene Spezifikationen in der Leistungsbeschreibung oder Mengenanforderung können bspw. zu erhöhten Kosten führen.¹⁶¹ Ein fachgebietseigener Qualitätsmanager, der seine Zeit ausschließlich mit Blick auf die Dienstleistungsqualität i.S.v. Leistungspotential, -prozess und -ergebnis investiert, ist ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung der internen Prozesse.

¹⁵⁸ Vgl. Widmann (2013), S. 182.

¹⁵⁹ Vgl. Posluschny (2012), S. 185.

¹⁶⁰ Vgl. Lohmann/Werres (2013), S. 79.

¹⁶¹ Vgl. Glas (2012), S. 113.

3.3.2 Leistungsprozess

Oftmals wird die Vergabestelle innerhalb des Beschaffungsprozesses als Bremse angesehen, weil sie dafür sorgt, die formalen Regelungen einzuhalten. In diesem Zusammenhang wird die interne Zusammenarbeit zwischen Einkauf und Bedarfsstelle als spannungsgeladen und unbefriedigend empfunden. Die Gründe könnten in der unzureichenden Informationsübermittlung und der mangelnden Akzeptanz gegenüber dem Einkauf liegen.¹⁶² So wird dem Einkauf „mangelnde Flexibilität und einseitige Preisorientierung“¹⁶³ vorgeworfen. Um einer Preisorientierung entgegenzuwirken, ist die Erstellung einer Leistungsbeschreibung umso wichtiger. Hierfür ist die Bedarfsstelle verantwortlich, so dass sie letztlich den Zuschlag ausschließlich auf preisbasierte Angebote beeinflussen kann. Es besteht eine dezentrale Eigenverantwortung der Bedarfsstellen.¹⁶⁴

Die Zuständigkeit des Bedarfsträgers in der Vorbereitung spielt eine zentrale Rolle. Die Bedarfsstelle bestimmt den Bedarf. Fehler in der Bedarfsermittlung bewirken, dass entweder am Bedarf vorbeigekauft, zu viel oder zu wenig beschafft wird. In der Konsequenz führt dies zu erhöhten Kosten und Mehraufwand. Mithin ist eine sorgfältige Bedarfsfeststellung erforderlich. Das Know-How und die Erfahrungen der Bedarfsträger sind hierfür entscheidend. Die Vergabestelle ist letztlich nur ausführendes Organ, indem die Erkenntnisse aus der Bedarfsermittlung mit dem Vergaberecht in Einklang gebracht werden. Sie nimmt eine Beraterrolle hinsichtlich der vergaberechtlichen Regelungen ein.

Genauso wie die Vergabestelle für die technischen Belange zu sensibilisieren ist, sind die Bedarfsstellen auf die vergaberechtlichen Belange und insbesondere ihre eigene Rolle innerhalb des Beschaffungsprozesses hinzuweisen. Mit den Bedarfsträgern, die verstanden haben, warum die vergaberechtlichen Regelungen notwendig und daher einzuhalten sind, scheint die Vorbereitungsphase reibungsloser ablaufen. Eine proaktive Kommunikation ist maßgeblich. Sei es in einem regelmäßigen Seminar oder in einem anlassbezogenen Kick-Off als Auftaktveranstaltung. Zeitnahe Schulungsmaßnahmen für die Bedarfsstellen könnten in einigen Fällen das Auftaktgespräch ersetzen oder zumindest verkürzen und stellen daher in Verbindung mit einer Checkliste zur Bedarfsmitteilung eines der wichtigsten Qualitätssicherungsmaßnahmen im Vorbereitungszeitraum dar.

Da der Einkauf Schnittstellen zu nahezu allen Fachabteilungen innerhalb der Organisation hat, ist die Kooperation mit diesen Abteilungen besonders wichtig. Aus

¹⁶² Vgl. Melzer-Ridinger (2008), S. 122.

¹⁶³ Melzer-Ridinger (2008), S. 123.

¹⁶⁴ Vgl. Lohmann/Werres (2013), S. 78.

diesem Grund bedarf der Prozess der Beschaffung einer Orientierung an den Bedürfnissen der Bedarfsträger.¹⁶⁵ So spielen auch regelmäßige Abstimmungen über die bestehenden Bedarfe und künftigen Beschaffungsaktivitäten eine wichtige Rolle.¹⁶⁶

Zudem ist der Einkauf auf die Unterstützung der Fachabteilung angewiesen, da diese über die Informationen verfügen, die für die Beschaffung relevant sind.¹⁶⁷ Alle Beteiligten müssen sich dessen im Klaren sein, welche Abhängigkeiten und ggf. daraus resultierenden Probleme existieren. Ziel ist es, ein prozessorientiertes Denken bei den Beschäftigten zu erreichen.¹⁶⁸ Nicht nur der Einkauf sollte Interesse an der Abstimmung und am Informationsaustausch haben, sondern auch die Fachabteilungen.

Als Erfolgsfaktor im gesamten Beschaffungsprozess und auch im Hinblick auf die Organisationsziele wird eine frühzeitige Einbindung des Einkaufs verstanden. Anzumerken ist jedoch, dass nicht nur der Prozess der Beschaffung eine klare Prozessstruktur und Transparenz erfordert, sondern auch alle weiteren prozessualen Schnittstellen mit dem Kundenmanagement, Lieferantenmanagement und Vertragsmanagement sowie weiteren Fachabteilungen. Der sog. Silo-Effekt, der eintritt, wenn nur die eigene Organisation betrachtet wird, ohne zu wissen, wie die einzelnen Abteilungen ineinandergreifen, stellt einen Hinderungsgrund für ein prozessorientiertes Vorgehen dar.¹⁶⁹ Eine Verzahnung mit den vor- und nachgelagerten Prozessen ist entscheidend.

Die Eignungsprüfung ist bspw. ein gutes Instrument des Lieferantenmanagements. Die Herausforderung liegt darin, die Eignungsprüfung so detailliert zu formulieren, dass nur diejenigen Partner zum Zuge kommen, die den tatsächlichen Anforderungen gerecht werden. Ein klassisches Beispiel ist die Forderung von Referenzen, um den Unternehmen den Auftrag zu erteilen, die ein vergleichbares Projekt bereits bewältigt haben. Dabei ist es möglich, die Referenzen nach unterschiedlichen Kriterien aufzubauen. Wenn ein Bieter mit der eingereichten Referenz alle Kriterien erfüllt, wird er entsprechend mehr Punkte erhalten als ein Bieter, der nur ein Kriterium realisiert hat. Zudem sind die Erfahrungen jenseits der Vergabe wichtig. So können mit Hilfe einer Lieferantendatei die Erfahrungen mit den Auftragnehmern dokumentiert werden und bei adäquaten Ausschreibungen in die Eignung einfließen.

¹⁶⁵ Vgl. Schuh et al. (2014), S. 29.

¹⁶⁶ Vgl. Lax et al. (2013), S. 151.

¹⁶⁷ Vgl. Melzer-Ridinger (2008), S. 123.

¹⁶⁸ Vgl. Melzer-Ridinger (2008), S. 125.

¹⁶⁹ Vgl. Wagner/Käfer (2010), S. 4.

Des Weiteren sind Erfahrungen, die während des Ausschreibungsprozesses gesammelt werden, zu berücksichtigen. Es bietet sich bspw. an, einen Überblick über häufig gestellte Bieterfragen zu haben. Schließlich wird innerhalb der Angebotsphase viel Zeit für die Beantwortung von Bieterfragen aufgewendet. Eine Wissensdatenbank an, die alle Bieterfragen und deren Beantwortung dokumentiert und einen schnellen Abruf ermöglicht, kann den Prozess zur Beantwortung von Bieterfragen effektiver gestalten. Für den jeweiligen Sachbearbeiter ist es eine erhebliche Erleichterung, innerhalb kürzester Zeit - sei es präventiv in der Vorbereitungsphase bei der Erstellung der Vergabeunterlagen oder direkt bei der Beantwortung von Bieterfragen - einen Überblick über die denkbaren Beantwortungsmöglichkeiten zu erhalten. Auch wenn IT-Beschaffungen inhaltlich kaum zu standardisieren sind, können in der Vergangenheit veröffentlichte allgemeingültige Antworten auf gestellte Bieterfragen Lösungsansätze bieten, um das Rad nicht immer wieder neu erfinden zu müssen. Ähnliche oder identische Bieterfragen können einheitlich beantwortet werden. Das führt zu einem einheitlichen Verwaltungshandeln. Zudem hilft eine Wissensdatenbank, das Wissen bei möglichen Fluktuationen der Beschäftigten zu erhalten. Sie kann z.B. über eine Access-Datenbank abgebildet werden, die eine Eingabe- und Suchmaske enthält. Zunächst bedeutet das Eingeben der zahlreichen, bisher gestellten Bieterfragen einen erheblichen Zeitaufwand, der sich aber im Vergleich zur Zeitersparnis, die sich für die zukünftige Arbeit ergeben wird, auszahlt. Sobald die e-Vergabe eingeführt ist, sollte es möglich sein, über diese Plattform auf eine Datenbank der Bieterfragen und -antworten zuzugreifen. Möglicherweise können die Bieterfragen aus der Vergangenheit in die Datenbank der e-Vergabe importiert werden, um eine einheitliche Quelle zu erhalten.

Nach der Auftragsvergabe ist die Durchführung eines Review als Abschlussmeeting erforderlich. Schließlich wurde zu Beginn der Vergabe ein Auftaktgespräch durchgeführt. Um zu erkennen, wo die Stärken und Schwächen der jeweiligen Vergabe lagen, ist ein abschließendes Gespräch grundlegend. Die Bedarfsträger bilden in Verbindung mit der Vergabestelle einen sog. Qualitätszirkel, um gezielt das Ergebnis und den dahinführenden Prozess zu analysieren und für zukünftige Ausschreibungen einen Mehrwert zu ziehen. Der Mehrwert ist nicht nur für die Vergabestelle dienlich, sondern hilft auch dem Bedarfsträger bei weiteren in der Zukunft liegenden Bedarfsermittlungen. Die ersten Schritte (sprich: die Bedarfsermittlung) geben den Weg für den gesamten Vergabeprozess vor.

3.3.3 Leistungsergebnis

Das Vergaberecht ist ein gesetzlicher Rahmen, der in die Aktivitäten der Beschaffung eingreift. Durch seine vielen Einzelvorschriften ist es ein komplexes Regelwerk.¹⁷⁰ „Das Vergaberecht regelt *WIE* und weniger *WAS* beschafft wird.“¹⁷¹ Mit dem Vergaberecht hat die Vergabestelle Einkaufsregeln, die es ermöglichen, standardisierte Prozesse einzuführen. Entscheidend ist, dass der öffentliche Auftraggeber im Vorfeld seine Beschaffungshoheit ergebnisorientiert ausübt. Die vorbereitenden Maßnahmen sind umfänglich und sachgerecht umzusetzen. Das Vergaberecht reagiert letztlich nur auf das, was als Bedarf festgestellt wurde.

Um effizient und kundenorientiert beschaffen zu können, muss die Vergabestelle die Gestaltungsspielräume, die in der Bedarfsermittlung und damit in der Vorbereitungsphase liegen, ausschöpfen. Kein Einkäufer sollte aus Furcht vor Fehlern und damit verbundenen Konsequenzen darauf verzichten, die Spielräume zu nutzen.¹⁷² Die vergaberechtlichen Vorgaben setzen hierfür die Grenzen, in denen sich ein Vergabesachbearbeiter bewegen muss.¹⁷³ Der Handlungskorridor wird weiterhin durch die formelle Einhaltung des Vergaberechts bestimmt; es muss jedoch eine verstärkte Fokussierung auf das Ergebnis erfolgen, um wirtschaftlicher handeln zu können.¹⁷⁴ Es gilt für die Einkäufer gemeinsam mit den Bedarfsstellen eine passgenaue Ausschreibung zu entwickeln. Wenn es bspw. keinen Anlass zur produktbezogenen Ausschreibung gibt, dann wäre es unwirtschaftlich und damit dem Gedanken der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht dienlich. Des Weiteren ist z.B. das Gebot der produktneutralen Ausschreibung im Lichte der Beschaffungsfreiheit auszulegen.¹⁷⁵ Erst mit der Veröffentlichung der Ausschreibung beginnen die eng gesetzten, formalen Grenzen, so dass das Vergaberecht einen stark regulierenden Charakter aufweist. Mit der Zuschlagserteilung endet in gewisser Weise die Zuständigkeit des Vergaberechts, abgesehen von dem Nachverhandlungsverbot.¹⁷⁶

Ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln wird vorausgesetzt. Das kann in einigen Fällen bspw. bedeuten, dass der erhöhte Aufwand durch die Nachforderungsmöglichkeit gerechtfertigt ist, wenn damit ein günstigeres und leistungsstarkes Angebot den Zuschlag erhält und demnach den Kundenwünschen entsprochen wird. Auch in der Vorbereitungsphase kann sich zunächst der Mehraufwand loh-

¹⁷⁰ Vgl. Glas (2012), S. 95.

¹⁷¹ Glas (2012), S. 111. So auch VK Bund, Beschluss vom 09.05.2014, VK 2-33/14.

¹⁷² Vgl. Glas (2012), S. 95.

¹⁷³ Vgl. Glas (2012), S. 108.

¹⁷⁴ Vgl. Lax et al. (2013), S. 152.

¹⁷⁵ Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 27.06.2012 - Verg 7/12.

¹⁷⁶ Vgl. Glas (2012), S. 110.

nen, um im weiteren Verlauf Doppelaufwand in Form von unnötigen Ausschreibungen und somit Prozesskosten einzusparen. Eine unzureichende Vorbereitung könnte z.B. dazu führen, dass der Bedarfsträger letztlich keine bedarfsgerechte Leistung erhält und somit weitere Beschaffungen notwendig werden.

4. Fazit

Zur Erhöhung der Dienstleistungsqualität des Beschaffungsprozesses stehen zahlreiche Mittel und Wege zur Verfügung, um ein zuvor definiertes Soll-Konzept zu erreichen. Neben den Erfolgsfaktoren wie ausreichende Schulungsmaßnahmen sowohl für die Vergabestelle als auch für die Bedarfsträger und eine proaktive Kommunikation innerhalb der Vorbereitungsphase sind auch die Hindernisse zu beachten, die eine qualitativ hochwertige Auftragsvergabe erschweren können. Die nachfolgende Tabelle stellt die genannten sowie möglicherweise weitere Erfolgsfaktoren und Hindernisse bezogen auf die Leistungsdimensionen im Überblick dar.

	Leistungspotential	Leistungsprozess	Leistungsergebnis
Erfolgsfaktoren	<ul style="list-style-type: none"> - zentraler Einkauf - Clusterbildung - soft skills - Weiterbildungen, Mentoring - Teamworkshops und regelmäßige effiziente Besprechungen - Einsatz eines Qualitätsmanagers - e-Vergabe, gemeinsame Kommunikationsplattform - ausgeprägte Fehlerkultur und Mitarbeitermotivation 	<ul style="list-style-type: none"> - permanente Markterkundung - umfangreiche Bedarfsermittlung - proaktive Kommunikation - Kick-Off und Review - Verzahnung zu vor- und nachgelagerten Prozessen - Erfahrungspotential: Bieterfragen und Rügen 	<ul style="list-style-type: none"> - Nutzen der Spielräume - prozess- und kundenorientiertes Denken - Abschluss von Rahmenvereinbarungen
Hindernisse	<ul style="list-style-type: none"> - Built-to-order-Prinzip bei Rahmenvereinbarungen - Angst vor Fehlern - einseitige Aufwandsorientierung - Misstrauen und innere Blockaden der Mitarbeiter 	<ul style="list-style-type: none"> - Zeitfaktor - Standardisierungsversuche der technischen Leistungsbeschreibung - Silo-Effekt 	<ul style="list-style-type: none"> - vergaberechtlicher Formalismus - Beharren auf das Vergaberecht

Abbildung 8: Erfolgsfaktoren und Hindernisse

Quelle: Eigene Darstellung

Nach der Realisierung gilt es, die Veränderungen zu messen und zu überprüfen, ob die umgesetzten Maßnahmen die gewünschten Wirkungen zeigen. Die Über-

prüfung kann anhand von bereits erwähnten KPIs erfolgen. Als eine solche Kennzahl kann bspw. der mengenmäßige Einsatz bestimmter Ressourcen im Vergleich zum vorherigen Betrachtungszeitraum herangezogen werden. Der Anteil externer Unterstützung, die Bearbeitungsdauer von Ausschreibungen und die Anzahl an Bieterfragen sowie Bieterbeschwerden in Form von Rügen können weiterhin als Maßstab dienen. Die Kosten- und Zeitersparnis durch die Nutzung der e-Vergabe ist außerdem zu dokumentieren. Mit der Nutzung der e-Vergabe sollte es möglich sein, regelmäßig diverse Statistiken über die Ausschreibungen abzurufen und entsprechende Kennzahlen auszuwerten, um sowohl positive als auch negative Veränderungen erkennen und adäquate Maßnahmen einleiten zu können. Ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess ist anzustreben.

Die Ergebnisse dieser Arbeit verdeutlichen, dass die vorbereitenden Tätigkeiten jeder öffentlichen Auftragsvergabe entscheidend sind, um die Weichen für eine gelungene IT-Beschaffung zu stellen. Gelungen ist eine Beschaffung dann, wenn der Kunde mit dem Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot das erhält, was er für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Dafür ist es zu Beginn notwendig, dass der Kunde seinen Bedarf sorgfältig ermittelt und entsprechend kommuniziert. Eine umfassende Kommunikation zwischen Bedarfs- und Vergabestelle ist maßgeblich, um eine kundenorientierte Ausführung der Vergabe vornehmen zu können. Schließlich bestimmt der Bedarfsträger als Kunde die Qualität der Leistung.

Nicht nur die Ergebnisse der Auftragsvergabe (z.B. die Lieferung einer Hard- und/oder Software) sind ausschlaggebend für die Zufriedenheit der Kunden, sondern auch die Potentiale und Prozesse der Auftragsvergabe als interne Dienstleistung. Sie nehmen Einfluss auf die Qualität von IT-Beschaffungen und sind daher genauso entscheidend. So ist eine entsprechende Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, um den Ausschreibungsprozess bspw. durch die Nutzung elektronischer Mittel zu vereinfachen und zu verbessern. Darüber hinaus ist ein transparenter und reibungsloser Ablauf unabdingbar, um Prozesskosten zu reduzieren, Ausschreibungen termingerecht auszuführen und mögliche Verbesserungspotentiale zu erkennen. Insbesondere Standards können dazu beitragen, Einsparungen zu erzielen und die Zusammenarbeit zu verbessern. Standardisierte Regelungen erhalten die Beteiligten vor allem durch das Vergaberecht. Es ermöglicht ein einheitliches und transparentes Vorgehen. Die vergaberechtlichen Vorschriften blockieren nicht den Weg zur Qualitätserhöhung, sondern schaffen einen Rahmen, in dem sich die Beteiligten bewegen können, um das Ziel einer gelungenen Beschaffung zu erreichen. Das Vergaberecht ist demzufolge mit den Anforderungen eines Prozess- und Qualitätsmanagements vereinbar.

Trotz der zahlreichen Rechtsnormen bleibt den Mitarbeitern mit den im Vergaberecht geregelten Ausnahmen genügend Gestaltungsspielraum, der bei Bedarf

zielorientiert zu nutzen ist. Schließlich sind Gestaltungsspielräume wichtig, um die Motivation der Mitarbeiter zu erhalten und zu fördern. Bedeutend ist, die Kreativität der Mitarbeiter anzuregen, um eine qualitativ hochwertige Beschaffung durchzuführen. Zudem trägt die Führung dazu bei, die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter durch die Schaffung von Freiräumen zu steigern. Eine Mitarbeiterorientierung ermöglicht es, die Potentiale aller Beschäftigten optimal auszuschöpfen. So kann die Bildung von Clustern an den Stärken der jeweiligen Mitarbeiter ausgerichtet sein. Dennoch bleibt es nicht aus, die Kompetenzen aller am Prozess Mitwirkenden regelmäßig weiterzuentwickeln, sei es durch Fort- und Weiterbildungen, Teamworkshops, Messebesuche oder einschlägige Literatur wie Fachzeitschriften. Eine lernende Organisation, die flexibel an den Bedürfnissen der Kunden ausgerichtet ist und über eine ausgeprägte Fehlerkultur verfügt, ist entscheidend, wenn es um die Optimierung und Veränderung von Prozessen geht. Schließlich sind Fehler als Chance in einem Lernprozess zu begreifen.

Die Einführung eines Qualitäts- und Prozessmanagement stellt einen Veränderungsprozess für alle Beteiligten dar. Zu den Beteiligten zählen nicht nur die Führungskräfte, die sich vorrangig mit den Aufgaben des Managements beschäftigen, sondern sie sind vielmehr auf die Unterstützung aller Beschäftigten angewiesen. Die Mitarbeiter sind in die Änderungsprozesse einzubinden; die Verbesserungen sollten mit ihnen gemeinsam verwirklicht werden. Es ist wichtig, dass die Veränderungen von den Mitarbeitern akzeptiert werden. Das kann durch eine intensive Kommunikation zwischen allen Beteiligten geschehen. Zudem ist zu bedenken, dass die Umsetzung des entwickelten Qualitätsmanagementansatzes nicht von heute auf morgen erfolgt, sondern ein langandauernder Prozess bis zur Zielerreichung ist. Auch wenn die Beteiligten das Gefühl haben werden, dass sie nie ans Ziel kommen, ist Geduld gefragt. Kleine Etappenziele können helfen, um die Mitarbeiter zu motivieren. Das Streben nach kontinuierlicher Verbesserung durch jeden Einzelnen ist unabkömmlich.

5. Literatur- und Quellenverzeichnis

Literaturverzeichnis:

Arnolds, Hans / Heege, Franz / Röh, Carsten / Tussing, Werner (2013): Materialwirtschaft und Einkauf - Grundlagen, Spezialthemen, Übungen, 12. Auflage, Wiesbaden: Springer Gabler

Beschaffungsamt des BMI (2010): Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen, UfAB - Version 2.0, Bonn

Blome, Constantin (2007): Öffentliches Beschaffungsmarketing - Ein Kennzahlensystem für das Vergabemanagement, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag / GWV

Broekmate, Loes / Dahrendorf, Katharina / Dunker, Klaus (2001): Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, 1. Auflage, München, Berlin: Jehle

Bruhn, Manfred (2013a): Qualitätsmanagement für Dienstleistungen. Handbuch für ein erfolgreiches Qualitätsmanagement, 9. Auflage, Berlin/Heidelberg: Springer

Bruhn, Manfred (2013b): Qualitätsmanagement für Nonprofit-Organisationen - Grundlagen, Planung, Umsetzung, Kontrolle, Wiesbaden: Springer Gabler

Crasemann, Wolfgang (2013): Innovationsorientierte öffentliche Beschaffung, in: Eßig, Michael / Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.): Exzellente öffentliche Beschaffung - Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf, Wiesbaden: Springer Gabler, S. 89-118

Deutsche Gesellschaft für Qualität e.V. (1996): Qualitätsmanagement bei Dienstleistungen, DGQ-Band 30-01, Berlin

Eßig, Michael / Jungclaus, Martina / Scholzen, Felix-Sebastian / Vu Thi, Thu Ha (2013): Das Konzept der exzellenten öffentlichen Beschaffung, in: Eßig, Michael / Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.): Exzellente öffentliche Beschaffung - Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf, Wiesbaden: Springer Gabler, S. 9-39

Glas, Andreas H. (2012): Public Performance-based Contracting - Ergebnisorientierte Beschaffung und leistungsabhängige Preise im öffentlichen Sektor, Wiesbaden: Springer Gabler

Goetze, Harald (2014): Schwerpunkt DV-Sicherheit, in: Behörden Spiegel, März 2014, S. 41

Hirschsteiner, Günter (2006): Einkaufs- und Beschaffungsmanagement, 2. Auflage, Ludwigshafen (Rhein): Kiehl

Huber, Markus / Huber, Gerda (2011): Prozess- und Projektmanagement für ITIL: Nutzen Sie ITIL optimal, Wiesbaden: Vieweg + Teubner

Karstedt-Meierrieks, Annette (2013): Vergaberecht aus Bietersicht, in: Eßig, Michael / Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.): Exzellente öffentliche Beschaffung - Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf, Wiesbaden: Springer Gabler, S. 59-65

Keller-Stoltenhoff, Elizabeth (2009): Bundesrat stimmt Vergaberechtsreform zu, online im Internet: <http://www.it-recht-kanzlei.de/vergaberecht-reform-gwb-in-house.html>, Zugriffsdatum: 19.07.2014

Krems, Burkhardt (2010), in: Online-Verwaltungslexikon, Stichwort „Die acht Grundsätze des Qualitätsmanagements der ISO 9000:2005“, Version 1.11, Köln, online im Internet: http://olev.de/q/8_qm-grunds.htm, Zugriffsdatum: 27.06.2014

Krems, Burkhardt (2014), in: Online-Verwaltungslexikon, Stichwort „Effektivität, Effizienz“, Version 2.2, online im Internet: <http://www.olev.de/e/effekt.htm#Ausgangslage>, Zugriffsdatum: 26.05.2014

Laux, Dieter (2010): Wirksamkeit der Nutzung von E-Vergabe im Beschaffungsmanagement der öffentlichen Verwaltung, Kassel: university press

Lax, Jochen / Ille, Bert / Hönig, Thomas (2013): Strategischer öffentlicher Einkauf bei der Bundeswehr, in: Eßig, Michael / Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.): Exzellente öffentliche Beschaffung - Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf, Wiesbaden: Springer Gabler, S. 139-158

Ley, Rudolf / Wankmüller, Michael (2012): Einführung - Kennzahlen zur öffentlichen Auftragsvergabe, in: VOL-Handbuch unter Berücksichtigung der europäischen Vergaberichtlinien, Teil B - Leitfaden durch das Verfahren, 34. Auflage, Heidelberg u.a.: Rehm

Lohmann, Beate / Werres, Stefan (2013): Strategien im Beschaffungswesen als Erfolgsfaktor innovativer Verwaltung, in: Eßig, Michael / Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.): Exzellente öffentliche Beschaffung - Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf, Wiesbaden: Springer Gabler, S. 69-80

Meffert, Heribert / Bruhn, Manfred (2012): Dienstleistungsmarketing - Grundlagen, Konzepte, Methoden, 7. Auflage, Wiesbaden: Springer Gabler

Melzer-Ridinger, Ruth (2008): Materialwirtschaft und Einkauf - Beschaffungsmanagement, 5. Auflage, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag

Noch, Rainer (2008): Vergaberecht kompakt - Handbuch für die Praxis, 4. Auflage, Köln: Werner Verlag

Oeldorf, Gerhard / Olfert, Klaus (2002): Materialwirtschaft, 10 Aufl., Herne: Neue Wirtschafts-Briefe

Oertzen Becker, Ute (2013): Das deutsche Vergaberecht im Wandel der Zeit, in: Eßig, Michael / Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.): Exzellente öffentliche Beschaffung - Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf, Wiesbaden: Springer Gabler, S. 43-58

Posluschny, Peter (2012): Prozessmanagement - Kundenorientierung, Modellierung, Optimierung, Konstanz/München: UVK/Lucius

Rose, Joachim (2009): Kommunale Finanzwirtschaft Niedersachsen, 4. Auflage, Kiel: Deutscher Gemeindeverlag

Rösler, Phillip (2013): Geleitwort, in: Eßig, Michael / Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.): Exzellente öffentliche Beschaffung - Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf, Wiesbaden: Springer Gabler, S. 1

Schneider, Gabriel / Geiger, Ingrid K. / Scheuring, Johannes (2008): Prozess- und Qualitätsmanagement - Grundlagen der Prozessgestaltung und Qualitätsverbesserung mit zahlreichen Beispielen, Repetitionsfragen und Antworten, Zürich: Compendio Bildungsmedien AG

Schuh, Günther / Aghassi, Susanne / Bremer, Daniel / Graw, Myron (2014): Einkaufsstrukturen, in: Schuh, Günther (Hrsg.): Einkaufsmanagement, 2. Auflage, Berlin / Heidelberg: Springer, S. 25-74

Springer Gabler Verlag (o.J.), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Total Quality Management (TQM), online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/73551/total-quality-management-tqm-v6.html>, Zugriffsdatum: 10.05.2014

Vogler, Rudolf (o.J.): Das Zusammenspiel von Hard Skills und Soft Skills in der Unternehmenspraxis, online im Internet: http://www.infoquelle.de/Job_Karriere/Wissensmanagement/Soft_Skills_Unternehmen.php, Zugriffsdatum: 02.07.2014

Wagner, Christian-David (2013). Die Konzentration des öffentlichen Einkaufs als Konsolidierungsstrategie, in: Habel, Franz-Reinhard / Stember, Jürgen (Hrsg.): Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen, Berlin [u.a.]: LIT, S. 397-412

Wagner, Karl W. / Käfer, Roman (2010): PQM - Prozessorientiertes Qualitätsmanagement, 5. Auflage, München: Hanser

Wesselmann, Stefanie / Hohn, Bettina (2012): Public Marketing - Marketing-Management für den öffentlichen Sektor, 3. Auflage, Wiesbaden: Springer Gabler

Widmann, Astrid (2013): PeP - der elektronische Einkauf der Bundesagentur für Arbeit, in: Eßig, Michael / Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik

(Hrsg.): Exzellente öffentliche Beschaffung - Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf, Wiesbaden: Springer Gabler, S. 173-190

Wiedemann, Jörg (2014): § 16 Prüfung und Wertung der Angebote, in: Kulartz, Hans-Peter / Marx, Fridhelm / Portz, Norbert / Prieß, Hans-Joachim (Hrsg.): Kommentar zur VOL/A, 3. Auflage, Köln: Werner Verlag, S. 438-495

Zeise, Markus (2014): § 4 EG Rahmenvereinbarungen, in: Kulartz, Hans-Peter / Marx, Fridhelm / Portz, Norbert / Prieß, Hans-Joachim (Hrsg.): Kommentar zur VOL/A, 3. Auflage, Köln: Werner Verlag, S. 748-782

Verzeichnis juristischer Quellen:

OLG Düsseldorf, Beschluss vom 27.06.2012 - Verg 7/12, ZfBR 2012, 723

Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.03.2014 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, ABl. L 134 vom 30.04.2014, S. 114

Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, ABl. L 94/65 vom 28.03.2014, S. 65-242

Vergabeverordnung (VgV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.02.2003, BGBl. I, S. 169, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 15.10.2013, BGBl. I, S. 3854

VK Bund, Beschluss vom 09.05.2014, VK 2-33/14, VPR 2014, 201; VPR 2014, 3942

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium des Innern
DIN	Deutsches Institut für Normung
DV	Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen
f., ff.	folgende, fortfolgende
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i. A. a.	in Anlehnung an
i.d.R.	in der Regel
i.S.v.	im Sinne von
ISO	International Organisation for Standardization
IT	Information Technology
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
KPI	key performance indicator
lit.	litera (Buchstabe, lat.)
Nr.	Nummer
o.J.	ohne Jahresangabe
OLG	Oberlandesgericht
o.S.	ohne Seitenangabe
PC	Personal Computer
Rn	Randnummer
S.	Seite(n)
sog.	sogenannte(n)
TK	Telekommunikationstechnologie
TQM	Total Quality Management
UfAB	Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen
Vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeordnung
VK	Vergabekammer
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (Teil A)
VPR	Vergabep Praxis & -recht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Dimensionen von Dienstleistungsqualität (Beispiele)	10
Abbildung 2: Das 3E-Konzept.....	12
Abbildung 3: Anforderungen an ein ganzheitliches Qualitätsmanagement	14
Abbildung 4: Ablauf des Prozessmanagements.....	18
Abbildung 5: Vorteile zentraler bzw. dezentraler Beschaffung	22
Abbildung 6: Phasen des gesamten Vergabeprozesses	23
Abbildung 7: Eisberg-Modell	25
Abbildung 8: Erfolgsfaktoren und Hindernisse	34